



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Transparencia  
con eficiencia

Transparencia  
por sus derechos  
humanos

*Acumulación irregular*  
**DE PREDIOS**  
**BALDIOS**  
*en la Altillanura Colombiana*

*Acumulación irregular*

**DE PREDIOS**

**BALDÍOS**

*en la altillanura colombiana*

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
Contraloría General de la República

*Contralora General de la República*  
SANDRA MORELLI RICO

*Vicecontralora General*  
LIGIA HELENA BORRERO RESTREPO

*Contralor Delegado para el Sector Agropecuario*  
LUIS ALBERTO HIGUERA MALAVER

*Director de Vigilancia Fiscal*  
JAIRO ENRIQUE GARZÓN RODRIGUEZ

*Supervisión de Auditoría*  
CÉSAR AUGUSTO MORENO SÁNCHEZ

*Participaron en la elaboración del documento*  
ROBERTO HERNANDO DURÁN DONCEL  
WILSON RENE GONZÁLEZ CORTES  
MAURICIO LLANO RODRÍGUEZ  
LEILA MOSQUERA CORTÉS  
MÓNICA VIVIANA PAVA BARBOSA  
OSIRIS MARÍA RICO GUTIÉRREZ  
ÓSCAR ARTURO YORY CHAVARRO  
FERNANDO VARGAS VALENCIA

*Redacción y estilo*  
Jairo Ramírez Bohórquez

*Edición y corrección*  
Jaime Viana Saldarriaga

*Diseño y diagramación*  
Andrea Artunduaga Acosta

*Diseño de portada*  
Magda Brieño Muñoz

*Impresión*  
Imprenta Nacional de Colombia

# Contenido

## Capítulo I

### **MARCO INSTITUCIONAL PARA LA ADMINISTRACIÓN DE BALDÍOS EN COLOMBIA** **10**

Las instituciones y la gobernanza para el acceso a la tierra 10

## Capítulo II

### **INSTITUCIONALIDAD PARA LA ADMINISTRACIÓN DE BALDÍOS** **17**

Arquitectura Normativa 17

    Marco General 17

    Descripción de procesos para titulación de baldíos 20

*Clarificación, deslinde y recuperación de baldíos indebidamente ocupados* 21

*Extinción del derecho de dominio* 23

*Procedimientos para la adjudicación de baldíos* 25

*Delimitación de Zonas de Desarrollo Empresarial ZDE* 28

*La Restitución de Tierras* 28

Arquitectura organizacional: actores y funciones 30

## Capítulo III

### **LA TIERRA EN LA HISTORIA DEL PROBLEMA AGRARIO EN COLOMBIA** **37**

## Capítulo IV

### **LA POLÍTICA AGRARIA COLOMBIANA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991** **44**

## Capítulo V

### **LOS IMPACTOS Y LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA AGRARIA DE COLOMBIA** **48**

Los resultados de la política de baldíos hasta 2012 58

    Adjudicaciones por Departamento 60

    Adjudicaciones con cédulas repetidas 66

    Registro compraventa: baldíos adjudicados 68

    Verificación de cumplimiento de requisitos para adjudicar baldíos 69

    Asignaciones de baldíos por excepción, como regla general 70

    Potencial de baldíos por adjudicar 72

<b>Capítulo VI</b>	
<b>GESTIÓN IRREGULAR CON LOS BALDÍOS Y DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO</b>	<b>74</b>
Contenido del patrimonio del Estado	75
El patrimonio público como objeto de protección de los órganos de control fiscal	78
Quiénes son los llamados a responder en términos generales	84
Especificidades jurídicas de los bienes baldíos	87
Imprescriptibilidad de los bienes baldíos	89
Finalidad pública y constitucional de la adjudicación	91
Naturaleza jurídica del acto de adjudicación	96
Alcance de la ocupación indebida y su relación con el daño fiscal	100
Distintas tipologías que generan daño patrimonial al Estado	104
Momentos de la adjudicación y su relación con el control fiscal	106
Alcance de la responsabilidad fiscal	112
Quiénes son los llamados a responder en relación con los bienes baldíos	115
Tipologías y caducidad: artículo 9° de la Ley 610 de 2009	117
<b>Capítulo VII</b>	
<b>EL FUTURO DE LA POLÍTICA: POSICIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA</b>	<b>120</b>
Eventual inconstitucionalidad de algunos artículos del Decreto 1465 de 2013	120
La preponderancia dada a un criterio difuso de temporalidad	121
Tensión del Decreto 1465 con los principios y garantías constitucionales	127
Proyecto de ley: nuevas modalidades de acceso a la tierra y modificación al régimen de baldíos	132
Eliminación del concepto legal de UAF en materia de baldíos	133
Ambigüedad sobre el patrimonio exigido a la persona natural adjudicataria	133
Autorización al Incoder de adjudicaciones por debajo de la UAF	134
De la adjudicación al usufructo: ¿propiedad estatal o inversión empresarial?	135
Alianzas obligadas y salvaguarda legal a la acumulación empresarial de baldíos	137
Perdón y olvido a las acumulaciones de UAF realizadas con anterioridad a 1994	138
<b>Capítulo VIII</b>	
<b>ACUMULACIÓN IRREGULAR DE BALDÍOS EN LA ALTILLANURA: ANÁLISIS MICRO</b>	<b>143</b>
Grupo Mónica Colombia	145
Estructura empresarial y compra de tierras	145
Incentivos	149

Caso Cargill	153
Estructura empresarial y compra de tierras	153
Incentivos	156
Riopaila Castilla S.A.	158
Estructura empresarial y compra de tierras	158
Grupo Luis Carlos Sarmiento Angulo – Corficolombiana	162
Estructura empresarial y compra de tierras	162
Incentivos	164
Caso “El Brasil”	167
Timberland Holdings Limited y Wood Holdings Limited	170
Sociedad Agroindustria Guarrojo SA	173
Carlos Aguel Kafruni, familia & CIA	175
Aceites Manuelita S.A.	178
Aceites Manuelita - Casanare	179
Aceites Manuelita – Meta	180
Poligrow Colombia Ltda	181
Estructura empresarial y compra de tierras	181
Incentivos	183
Caso Indupalma: Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y Ministra de Educación Nacional	184
Agroindustriales el Palmar SAS	184
Predio “La Veremos” – Matricula Inmobiliaria 540-7431	184
Adjudicación irregular de Baldíos y posterior acumulación: caso familiares Ministro del Interior Aurelio Irigorri – 2012	184
Caso Camilo Humberto Pabón Puentes	184
Hallazgo No. 1	184
<i>Incumplimiento de los artículos 12 y 72 de la Ley 160 de 1994 por parte del Incoder (A1 – F1 – D1 – P1)</i>	184
<i>Caso Poligrow Colombia Ltda</i>	184
<i>Caso Agroindustria el Guarrojo S.A.</i>	184
<i>Caso Wood/Timberland- Holdings Limited</i>	184
<i>Caso Riopaila Castilla S.A.</i>	184
<i>Caso Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo</i>	184
<i>Caso Aceites Manuelita</i>	184
<i>Caso Manuelita - San Martin</i>	184

<i>Caso Camilo Humberto Pabón Puentes</i>	184
<i>Caso Grupo Mónica Colombia SAS</i>	184
<i>Caso Carlos Aguel Kafruni</i>	184
<i>Caso Fiducia Helm Trust predio “El Brasil”</i>	184
<i>Caso familiares del ministro Irigorri</i>	184
<i>Caso Familia Lizarralde Ocampo</i>	184
<i>Caso Multinacional Cargill</i>	184
Hallazgo No. 2	184
Acumulación de terrenos baldíos por parte de particulares a partir de actualizaciones de área sin el lleno de requisitos (A2)	184
Hallazgo No. 3	184
Deficiente gestión jurídica del Incoder en la recuperación de los terrenos baldíos acumulados irregularmente por particulares (A3)	184
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>184</b>
Bibliografía	184

## Agradecimientos

El grupo de profesionales de la Contraloría General de la República que adelantó el trabajo para la producción del presente informe, destaca de manera especial el aporte conceptual del profesor Luis Jorge Garay Salamanca, quien desde su amplio conocimiento de la ruralidad en Colombia ayudó a guiar las discusiones en cada una de las temáticas abordadas.



*“Es, pues, el trabajo, lo que pone en la tierra la gran parte de su valor; sin trabajo, la tierra apenas vale nada. Y es también al trabajo a lo que debemos la mayor parte de los productos de la tierra que nos son útiles. Pues lo que hace que la paja, el grano y el pan producidos por aquel acre de trigo sean más valiosos que lo que pueda producir naturalmente un acre de tierra sin cultivar, es enteramente un efecto del trabajo”.*

**John Locke (Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil)**

## Introducción

La Contraloría General de la República (CGR), con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, adelantó en el segundo semestre de 2013 (PGA 2013), una actuación especial al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), encaminada a estudiar los casos de presunta acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana, denunciados por los congresistas Wilson Neber Arias Castillo, Jorge Enrique Robledo Castillo e Iván Cepeda Castro.

Los casos denunciados comprometen a personas tanto naturales como jurídicas, que bajo diversas modalidades caracterizadas por los denunciantes, permitieron la apropiación irregular de tierras con antecedentes de baldíos, principalmente en la zona de la altillanura oriental colombiana. Las denuncias han sido expuestas en varios debates de control político y presentadas ante los entes de control, entre estos, la Contraloría General de la República.

El presente informe consta de ocho (8) partes:

### **Marco institucional para la administración de baldíos en Colombia**

En primer lugar, a partir de la premisa según la cual los baldíos deben considerarse como un bien público escaso, se presenta el contexto que caracteriza el modelo económico prevaleciente bajo las dinámicas de globalización contemporáneas, que han promovido el acaparamiento y la expansión de grandes proyectos en tierras, especialmente en países en vía de desarrollo. Esta dinámica involucra a importantes capitales internacionales y domésticas, que con sus inversiones pueden generar graves implicaciones en materia social, tales como la profundización de los indicadores negativos de pobreza rural, la disminución de la oferta de alimentos a poblaciones rurales, la reproducción de graves impactos medioambientales y sociales, así como la agudización de la inequidad en el acceso efectivo a la tierra de los campesinos y trabajadores agrarios en muchos de los países receptores de las inversiones.

### **Institucionalidad para la administración de baldíos**

Un segundo capítulo desarrolla la estructura legal y normativa relacionada con la administración de baldíos en Colombia y las entidades encargadas de su ejecución y cumplimiento, lo cual se constituye en el deber ser institucional, por lo tanto, en el marco de referencia para realizar el acercamiento como órgano de control, para identificar las posibles irregularidades denunciadas objeto de este informe.

## La tierra en la historia del problema agrario en Colombia

El tercer acápite aborda el componente histórico de la problemática asociada a la tierra en Colombia, particularmente en el sector rural, donde desde los tiempos de la colonia se ha venido consolidando una estructura de la tenencia de la tierra altamente concentrada, en muchas ocasiones bajo mecanismos violentos o bajo el amparo del mismo Estado.

## La política agraria colombiana a partir de la Constitución de 1991

Como cuarto componente del informe está la referencia al más reciente marco político relacionado con la distribución de la tierra rural en el país y que deriva de los mandatos constitucionales de 1991, el cual dio amparo al acceso a este factor productivo a las familias más pobres, bajo el precepto de una acción afirmativa del Estado.

## Los impactos y los resultados de la política agraria de Colombia

En un quinto capítulo se realiza un análisis de los principales efectos de la política de acceso a la tierra en Colombia, partiendo de la distribución de la propiedad donde se observa una tendencia hacia la mediana propiedad, a pesar de mantenerse en altos los niveles del índice Gini de concentración. También se analiza cuáles instrumentos de política pública son aquellos que han generado un mayor dinamismo en la distribución de la tierra, donde se evidencia como, de manera relativa, la constitución y ampliación de resguardos indígenas es el proceso de mayor impacto.

Por otra parte, específicamente, se analiza la titulación de baldíos a partir de la base histórica del Incoar-Incoder, revisando las adjudicaciones por departamento, las múltiples titulaciones asociadas a un mismo número de identificación, las excepciones a menor área a 1 UAF -que al parecer se volvieron una regla-, los tiempos de enajenación posterior a la titulación, donde el 50% está por debajo de los cinco años y las limitantes en la caracterización de los posibles beneficiarios.

## La gestión irregular de los baldíos y el daño patrimonial al Estado

En sexto lugar, se presenta en detalle la jurisprudencia que se ha desarrollado en Colombia en materia de baldíos, entre las que sobresalen: 1) las implicaciones jurídicas de la indebida ocupación y acaparamiento de baldíos como bien público; 2) la imprescriptibilidad de los bienes baldíos, el alcance de la ocupación indebida de estos bienes y su relación con el daño fiscal; 3) las distintas tipologías que pueden generar daño patrimonial al Estado en relación con los bienes baldíos de la Nación y el alcance de la responsabilidad fiscal en relación con estas tipologías; 4) la supremacía de la justicia material y ausencia de buena fe ante el desconocimiento

de las prohibiciones jurídicas sobre baldíos; y 5) la inconstitucionalidad de las normas que establezcan excepciones a la normatividad existente sobre baldíos.

## **El futuro de la política: posición del Ministerio de Agricultura**

En el capítulo séptimo se analiza la posición del actual gobierno frente a la regulación de los baldíos, a partir de la revisión del Decreto 1465 de 2013 y del fallido proyecto de Ley presentado al Congreso de la República en el segundo semestre de 2013.

## **Acumulación irregular de predios de origen baldío en la altillanura: análisis micro**

Por último, se detalla la información recopilada con respecto a los casos objeto de análisis: Grupo Mónica de Colombia S.A.S., Multinacional Cargill, Riopaila Castilla S.A., la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo - Corficolombiana, Fiducia Helm Trust S.A. Predio “El Brasil”, The Forest Company (Wood / Timberland - Holdings Limited), Agroindustria Guarrojo S.A., Carlos Aguel Kafruni, Aceites Manuelita S.A., Poligrow Colombia Ltda., familia Lizarralde - Ocampo, familiares del ministro del interior Aurelio Irigorri y Camilo Pabón Puentes, quienes de manera directa o a través de empresas constituidas para el efecto, adquirieron y acumularon de manera irregular predios originalmente baldíos contrariando lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

## **Relación de hallazgos**

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron tres (3) hallazgos administrativos, uno de los cuales tiene presunto alcance fiscal (\$150.378,92 millones), disciplinario y penal, que serán trasladados ante las autoridades competentes.

Hallazgo No.1: incumplimiento de los artículos 1, 12 y 72 de la Ley 160 de 1994 por parte del Incoder. Presunta connotación fiscal en cuantía de \$150.378,92 millones; así mismo, se realizará el traslado respectivo por las presuntas connotaciones penal y disciplinaria que tiene.

Hallazgo No.2: acumulación de terrenos baldíos por parte de particulares a partir de actualizaciones de área sin el lleno de requisitos. Hallazgo dirigido a la Superintendencia de Notariado y Registro.

Hallazgo No.3: deficiente gestión jurídica del Incoder en la recuperación de los terrenos baldíos acumulados irregularmente por particulares.



Foto: Pastoral Social Regional Surorienté Colombiano.

# Capítulo 1

## Marco institucional para la administración de baldíos en Colombia

### Institucionalidad y la gobernanza<sup>1</sup> para el acceso a la tierra

El economista norteamericano Douglas C. North (2003) define las instituciones como el conjunto de reglas formales, restricciones informales y las maneras de lograr su cumplimiento. Son las reglas de juego de una sociedad. Constituyen las restricciones creadas para dar forma a la interacción humana, incentivando el intercambio político, social o económico. Tradicionalmente, se ha considerado a las instituciones como los organismos o grupos sociales que persiguen algún propósito. Pero el concepto adquiere mayor amplitud al involucrar la forma como se relacionan los seres humanos en determinado contexto social (reglas de juego), con el objetivo de lograr metas que comprometan a la colectividad (Prats, 2007).

La forma como se estructuran las instituciones genera incentivos o desincentivos en los intercambios, ya sean estos de orden político, social o económico; en especial se ven afectados los costos de transacción. En este sentido, las sociedades dedican una cantidad de recursos humanos, financieros y físicos a las organizaciones y al cumplimiento de las leyes (North, 2003).

La normatividad desarrollada por el conjunto de entidades estatales, define reglas formales para temas particulares. Estas reglas se plasman en la arquitectura normativa, desde la Constitución Nacional (meta normas, principios globales) pasando por leyes y decretos (normas constitutivas) hasta llegar a las resoluciones y acuerdos (normas operativas).

En tanto un sistema jurídico, estas reglas fijan el objetivo que se pretende para la sociedad o un grupo específico de ella y determina tres grupos de procesos: administrativos, de control y de monitoreo que garanticen su cumplimiento. En el primer caso, hace referencia al conjunto de situaciones que tienen por objeto la emanación de un acto administrativo, o la serie o sucesión de actos coordinados, según los cuales, ha de ejecutarse la función pública (Gordillo, 2009). En el segundo, se refiere a las acciones rutinarias delegadas por ley a una autoridad competente para investigar, reportar y recopilar evidencia —y sancionar—, aquellas acciones realizadas por fuera de la ley. Y en el tercero, se refiere a la evaluación periódica de una organización, sistema o proceso, de tal manera que se legitime la validez y confiabilidad de los resultados del actuar público (Navarro et al, 2007, Moreno 2009).

Esta normatividad se implementa a través de una *arquitectura organizacional*<sup>2</sup>, conformada por las principales entidades y funciones definidas para garantizar el cumplimiento de las normas y por los diversos actores con

*1 Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.*

*2 Estas reglas de juego operan dentro de estructuras y a su vez por intermedio de interacciones entre estructuras (DFID, 2009).*

sus deberes y derechos (sociedad civil, en especial los usuarios de las normas), así como por los espacios definidos para su participación. Las organizaciones son concebidas como grupos de individuos con identidades y objetivos comunes.

Por otra parte, la formulación y funcionamiento ideal de las instituciones requiere de la participación de los actores involucrados, en aras de identificar problemáticas, proponer políticas, ejercer control social y ejecutar acciones coordinadas. En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2009) destaca la importancia de organizaciones sociales fuertes, legítimas y con representación efectiva, lo que hace necesario que la institucionalidad prevea espacios de concertación y resolución de conflictos que garanticen la participación de los actores.

Siendo la regulación una función básica del Estado, esta se cumple a través de leyes, reglamentos, normas y procedimientos, que constituyen las reglas del juego legitimadas por una sociedad y que deben ser adoptadas por cada uno de sus actores. Para su desarrollo, el Estado se apoya en mecanismos que permitan garantizar el cumplimiento de compromisos y derechos, y en un sistema jurídico que ayude a solventar las controversias que presente dicha regulación (FAO, 2009).

En este orden de ideas, las instituciones adquieren un papel relevante al establecer las reglas del juego que permiten generar arreglos e incidir en las conductas de los agentes económicos y las organizaciones, cuando se ven enfrentados a escenarios dinámicos provocados por diferentes fenómenos, como la protección, la apertura y la implementación de esquemas mixtos.

Rodríguez (2008) manifiesta que el derecho no se realiza por la promulgación de las normas sino por su aplicación. Estas tienen por objeto la regulación de las relaciones sociales, por lo que su eficacia deberá estar reflejada en el grado de realización de esas finalidades propuestas y la incidencia en el comportamiento.

La ineficacia de la norma no implica su pérdida de validez. Pero si este fenómeno persiste, debilita el carácter coercitivo de la misma. Los problemas derivados de la poca efectividad<sup>3</sup> de las normas, radican en su propia incoherencia, la proliferación jurídica y la deficiente técnica legislativa (Rodríguez 2008).

La FAO (2009) propone la construcción de una nueva institucionalidad acorde con las experiencias del pasado y con las particularidades del mundo rural actual, y que incluya, principalmente, cuatro componentes: asistencia financiera, investigación agropecuaria y asistencia técnica, seguridad alimentaria y la promoción del desarrollo territorial. Esta orientación debe constituir un equilibrio y articulación entre las alternativas del pasado, el mercado y la función reguladora del Estado.

Un factor relevante en la política rural es la escasez de los recursos naturales ligados al sector agropecuario, caso particular de la tierra, teniendo en cuenta las limitaciones existentes para la ampliación de la frontera

*3 La eficacia de la norma tiene que ver con el cumplimiento de los objetivos de la norma; es decir, el cumplimiento de las metas para la cual fue propuesta. La eficiencia es la adecuada inversión de los recursos en los objetivos que se propone una norma. La efectividad es la suma de los dos conceptos.*

agrícola, lo cual ha conllevado a un aumento de los precios de la tierra y, en consecuencia, a un interés mayor por la apropiación y acceso de este recurso por parte de algunos actores. En especial la FAO (2009) llama la atención de las inversiones no sectoriales y/o transnacionales que concentrarían aún más la estructura agraria.

En este sentido, es necesaria la creación de instituciones con marcos jurídicos y capacidades organizacionales, que permitan actuar sobre mercados como el de la tierra, que presenta en Colombia distorsiones de las siguientes características: i) concentración económica, ii) potencial de disociación entre el interés del propietario privado y el interés social de protección de los recursos naturales y, iii) falta de transparencia e información sobre las transacciones de compra y venta (FAO, 2009). Estas instituciones no solo requieren del carácter de legalidad sino la aceptación y legitimidad por parte de todos los actores, que se espera, vean al Estado, como un ente imparcial, capaz de articular sus diferentes intereses, en muchas ocasiones contrapuestos.

Dentro de los casos en que se acepta la intervención del Estado en los mercados, se encuentra la provisión de bienes públicos. Y se considera como bien público incuestionable la conservación de los suelos y, en una *zona gris*<sup>4</sup>, los programas de adquisición de tierras (FAO, 2009).

Al preguntarse “¿para qué el acceso a la tierra?”, surge otro punto de análisis, ¿qué políticas deben acompañar el objetivo de potenciar este capital físico de la comunidad, e insertar a la población campesina en círculos de mejoramiento de su bienestar?.

Al respecto, la FAO (2009) propone que el nuevo modelo institucional agropecuario debe concebir un Estado que: i) articule lo estratégico con las políticas desagregadas, ii) concilie metas globales con objetivos locales, iii) logre acuerdos con la diversidad de actores involucrados y, iv) tenga la capacidad para hacer seguimiento, evaluando impactos y resultados.

Por lo tanto, en el acceso a la tierra adquiere relevancia la articulación de las diferentes políticas públicas que tengan como visión estratégica el desarrollo económico, social y ambiental de la población rural alrededor del recurso tierra<sup>5</sup>. Primero, a través del fortalecimiento de las capacidades o capitales de las comunidades, para así dar el uso más eficiente a este recurso; segundo, ordenando el territorio para garantizar su sostenibilidad ambiental, su articulación económica y su consolidación social; tercero, promoviendo la disminución de la pobreza; y cuarto, dando alternativas a los problemas derivados del conflicto armado, como el desplazamiento de los habitantes rurales y el despojo de sus tierras.

La acción del Estado, entonces, no se debe limitar solo a minimizar las consecuencias por la presencia de fallas en el mercado, sino también a reducir la generación de asimetrías como consecuencia de desequilibrios en las capacidades de negociación de unos sectores de la población frente a otros. No poner límites a estas asimetrías, mediante el accionar de la institucionalidad, legitima las relaciones de inequidad.

*4 Entre público y privado*

*5 Construcción de medios de vida sostenibles a través del fortalecimiento de los capitales de la comunidad y unas instituciones favorables para ello.*

*6 En estos términos, la FAO ha propuesto el enfoque territorial de las políticas de desarrollo rural, donde pretende involucrar su multidimensionalidad, multisectorialidad, en las nuevas relaciones urbano rurales, las rentas sociales territoriales y el territorio como objeto de la política.*

Por lo tanto, dada la debilidad organizativa y de representación social de la agricultura familiar, el papel de la institucionalidad pública es absolutamente relevante. No solo en la provisión de activos como la tierra, sino en la ampliación de sus capacidades para insertarse efectivamente en los mercados.

La complejidad del sector rural y la heterogeneidad de la agricultura familiar, hacen que la tierra no sea tan solo un factor productivo, sino que está inmersa en un territorio con relaciones sociales, económicas, culturales y políticas, que sugieren una visión más amplia e integral de la institucionalidad en el apoyo a la población rural<sup>6</sup>.





Foto: José Joaquín Prieto.

# Capítulo 2

# Institucionalidad para la administración de baldíos

## Arquitectura normativa

### Marco general

Al partir de la Constitución Política, como la norma de normas que define los principios globales de la sociedad colombiana, se observa que en sus artículos 58, 63, 64 y 79 hace referencia al acceso a la tierra.

El primero de ellos, define la institución de la propiedad privada, concebida desde la Constitución de 1936 bajo el precepto de su función social y reafirmada por la Constitución Nacional de 1991. En esta última, se incluye un elemento que liga la existencia de derechos y deberes con el principio de solidaridad, al hacer inherente la función ecológica y la consulta de los intereses de la comunidad ante un caso de expropiación. Al ser definida la propiedad como una función ecológica y social, ya no se constituye como un derecho fundamental del orden individual (Maldonado, 2001). En este sentido, la propiedad implica la conciliación del derecho privado con las necesidades de la colectividad, comprometiendo al propietario con el deber de solidaridad expresado por la Constitución. (Maldonado, 2001).

Esta nueva concepción dada a la propiedad por la Constitución Política de 1991, donde las implicaciones sociales son más relevantes que sus elementos individualistas, ha sido rescatada por la Corte Constitucional. En efecto, el máximo rector de la Carta Política ha establecido que el desarrollo económico y social es el responsable de este cambio de interpretación de la propiedad privada, como una forma más objetiva de dar razón de ser a la mencionada función social de la propiedad, y que tal derecho se garantiza y conserva bajo el interés social como precepto constitucional (Corte Constitucional Sentencia C-066 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, citado por Cabrera 2001).

Respecto al acceso a la propiedad de la tierra, la Constitución Política establece en su artículo 64<sup>1</sup> que el Estado debe promoverlo, ya sea individual o colectivamente. El desarrollo de este artículo se ve representado en la Ley 160 de 1994, que crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, y establece los procesos relacionados con la administración de los baldíos de la Nación.

Dentro de los objetivos esperados por la Ley 160 de 1994, se destacan: i) la promoción y consolidación de la paz mediante la justicia social, participación y bienestar de la población campesina; ii) dotar de tierras a campesinos, indígenas y beneficiarios de programas especiales, en la búsqueda de una mayor equidad en la distribución de este factor productivo y su fraccionamiento antieconómico; iii) apoyar la adquisición de tierras a través de créditos y subsidios; iv) coordinar las entidades que conforman el Sistema Nacional de Reforma

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

Agraria y Desarrollo Rural Campesino; v) fomentar el uso adecuado y social de las aguas y tierras rurales, así como de las incultas o deficientemente explotadas, para promover su ordenamiento y utilización racional; vi) aumentar el volumen de la producción agropecuaria, forestal y acuícola, para mejorar la productividad y hacer más eficiente su comercialización; vii) propender por el desarrollo económico, social y cultural de la población campesina y la participación de sus organizaciones en el proceso integral de reforma agraria y desarrollo rural; viii) garantizar la participación de la mujer campesina e indígena en las acciones que conlleven al desarrollo rural; y ix) regular la ocupación y uso de los terrenos baldíos, de modo que se priorice a campesinos de escasos recursos y el establecimiento de zonas de reserva campesina, bajo criterios de conservación de los recursos naturales y ordenamiento territorial.

Por otra parte, la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), establece la reparación integral de las personas que fueron objeto de delitos originados en el conflicto armado, incluyendo el despojo o abandono forzado de la tierra. Tales prácticas fueron utilizadas por los grupos armados ilegales, sus representantes y en ocasiones por oportunistas, que no solo afectaron a los propietarios de las tierras, sino a los poseedores de predios o a quienes se encontraban ocupando y explotando terrenos baldíos. Mediante el uso de la fuerza o la intimidación lograron que les vendieran, entregaran o desocuparan la tierra, aprovechando el estado de indefensión y vulnerabilidad en que se encontraban sus ocupantes legítimos.

Dentro de las modalidades de despojo de la tierra se identifican negocios jurídicos leoninos, actos administrativos y fallos judiciales contrarios a la ley, así como la comisión de actos punibles. En ese contexto se encuentran las personas que se vieron obligadas a vender sus predios a precios irrisorios, debido a las circunstancias de violencia en la zona o por presiones de actores armados. O cuando para lograr la transferencia del bien, se falsificaron sus firmas o documentos.

Y casos como la entrega o adjudicación que el Incoder, mediante la figura de la caducidad administrativa, hizo de un terreno a una persona bajo la presunción de que su verdadero dueño había abandonado dicho predio.

*2 Artículo 72, inciso 1°. Ley 1448 de 2011.*

La ley expresa formalmente la voluntad del Estado de restituir o subsidiariamente compensar a los despojados<sup>2</sup> y establece, además de un marco institucional propicio para tal efecto, una serie de obligaciones, deberes y mandatos precisos que permitan garantizar la reparación.

## Descripción de procesos para titulación de baldíos

El marco normativo vigente que fundamenta el proceso de adjudicación de baldíos, lo constituyen la Ley 160 de 1994, el Decreto 2664 de 1994, la Resolución 017 de 1995, el Acuerdo 014 de 1995 y la Resolución 041 de 1996.

Los bienes baldíos “son todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de dueño particular, por lo tanto, pertenecen a la Nación”<sup>3</sup>. Son susceptibles de ser adjudicados con criterio de utilidad y beneficio social, económico y ecológico, de acuerdo con lo preceptuado por la Ley 160 de 1994 reglamentada por el Decreto 2664 de 1994.

Para efectos de adjudicar un bien baldío, es importante que el Estado tenga la claridad sobre la situación jurídica de dicho predio desde el punto de vista de su propiedad. Esto, con el fin de identificar cuáles son las que pertenecen al Estado y, al mismo tiempo, facilitar el saneamiento de la propiedad privada. Tal proceso se constituye en elemento clave para la determinación de las tierras baldías, que en un momento determinado podrán convertirse en objeto de adjudicación a la población campesina.

Existen mecanismos que facilitan la tarea del Estado para determinar cuáles son las tierras baldías, y lograr que las que se encuentran indebidamente ocupadas regresen a su dominio; asimismo, a través del proceso de extinción del dominio, en los casos en que proceda, el Estado cuenta con las herramientas legales para recuperar aquellos predios rurales que se encuentren indebidamente utilizados.

### Clarificación, deslinde y recuperación de baldíos indebidamente ocupados

La Ley 160 de 1994, en su capítulo X, artículo 48 y siguientes, establece los procesos de “clarificación de la propiedad”<sup>4</sup>, deslinde<sup>5</sup> y recuperación de baldíos”, cuyos procedimientos —que se reglamentan en los decretos 2663 y 2664 de 1994—, se encuentran en cabeza del Incoder, a través de su Dirección Técnica de Procesos Agrarios.

Los anteriores procesos tienen por objeto clarificar la situación de las tierras, desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar, primero, si han salido o no del dominio del Estado; segundo, delimitar las tierras que pertenecen a la Nación; y tercero, establecer cuándo hay indebida ocupación de terrenos baldíos.

Los tres procedimientos anteriores contienen básicamente las mismas etapas: previa, probatoria y final. Estas culminan con la expedición de un acto administrativo por parte del Incoder, cuya decisión —una vez agotados los recursos<sup>6</sup>— se registra en la Oficina de Instrumentos Públicos para los efectos de publicidad ante terceros.

Primero, el procedimiento de clarificación se inicia con una visita al predio, en la que se determina el estado de explotación económica, la presencia de otros ocupantes diferentes al presunto propietario y, en general, se desarrollan todas las diligencias que se consideren necesarias para complementar la información requerida. Seguidamente, se hace el estudio de documentos para determinar la pertinencia o conducencia de la apertura del proceso<sup>7</sup>. En caso afirmativo, se profiere resolución de apertura; a continuación se notifica y, para efectos de publicidad, debe registrarse en la Oficina de Instrumentos Públicos.

<sup>3</sup> Artículo 675 del Código Civil Colombiano.

<sup>4</sup> La clarificación desde el punto de vista de la propiedad tiene por objeto identificar las tierras que pertenecen al Estado, determinar si han salido o no de su dominio y facilitar el saneamiento de la propiedad privada.

<sup>5</sup> Con este proceso se busca delimitar o deslindar las tierras pertenecientes a la Nación, de las de propiedad privada de los particulares.

<sup>6</sup> Artículo 50 de la Ley 160 de 1994, establece que solo procede el recurso de reposición y la acción de revisión ante el Consejo de Estado, en única instancia.

<sup>7</sup> El artículo 51 de la Ley 160 de 1994, establece que el Incoder puede solicitar información sobre la existencia de propietarios o poseedores de inmuebles rurales, así como las fotografías aéreas, planos y demás documentos relacionado a las oficinas de registro de instrumentos públicos, catastrales, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y demás dependencias del Estado.

Una vez solicitadas, decretadas y practicadas las pruebas necesarias, entre ellas el dictamen pericial y la de inspección ocular, para determinar la ubicación y linderos del predio, la clase de explotación y la situación de tenencia, se corren los respectivos traslados y se expide la resolución final.

Segundo, para el caso del procedimiento de deslinde de tierras de propiedad de la Nación, lo que se busca en la etapa previa, antes de expedir la providencia de inicio, es determinar si el predio corresponde a algunos de los eventos previstos en el artículo 20 del Decreto 2663 de 1994. De ser así, se ordenará adelantar las diligencias conducentes para realizar su deslinde o delimitación.

Posteriormente, se expide la resolución de apertura y se hace la respectiva notificación. Entonces, se realiza la etapa probatoria, en la que de igual manera se lleva a cabo una inspección ocular con intervención de peritos

Con base en el dictamen, se dispondrá la elaboración del plano del inmueble o terrenos de propiedad nacional —con la correspondiente redacción técnica de linderos—, y se expide el acto administrativo mediante el cual se delimitará, conforme su ubicación, área y linderos técnicos, deslindándolo así de los terrenos de propiedad privada; o se podrán determinar las áreas que hayan sido objeto de desecación artificial.

Finalmente, en cuanto al procedimiento de recuperación de baldíos, conviene advertir que éste se encuentra reglamentado en el artículo 45 del Decreto 2664 de 1994, y su objeto es lograr la restitución de un terreno baldío indebidamente ocupado. Esta acción se presenta cuando las tierras son inadjudicables por las siguientes razones: se hallan reservadas o destinadas para cualquier servicio o uso público, excedan las extensiones máximas adjudicables, hayan sido objeto de un procedimiento de reversión o estén afectadas con la declaratoria de caducidad.

Se inicia con la expedición de una resolución y, seguidamente, con un periodo probatorio, en el cual se realiza la inspección ocular con el objeto de identificar la indebida ocupación de las tierras baldías.

De acuerdo con la valoración de las pruebas, en la resolución final se ordena la restitución del predio, si procede se reconocen las mejoras realizando una negociación voluntaria o se expropia; y, en caso de ser necesario, se solicita la intervención de la autoridad de policía para hacer efectivo el cumplimiento de la decisión administrativa.

## Extinción del derecho de dominio

La Ley 160 de 1994, en su capítulo XI, establece una regulación especial para la extinción del derecho de dominio privado sobre inmuebles rurales, y su procedimiento se encuentra reglamentado en el Decreto 2665 de 1994. Este procedimiento es competencia del Incoder y se encuentra en cabeza de la Subgerencia de Tierras, a

través de su Dirección de Procesos Agrarios. Se inicia cuando se presenta alguna de las causales señaladas en la ley<sup>8</sup>, y comparte los mismos aspectos procedimentales de los tres procedimientos analizados anteriormente.

La inspección ocular se convierte en prueba fundamental para determinar la clase de explotación económica, el tipo de cultivo o el estado de tenencia del predio. Al propietario le corresponde la carga de la prueba en cuanto a la explotación económica del predio, el cumplimiento de las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, las de preservación y restauración del ambiente, así como las relacionadas con las zonas de reserva agrícola o forestal, o la inexistencia de la causal establecida en el inciso 2° del artículo 52 de la Ley 160 de 1994: “También será causal de extinción del derecho de dominio la destinación del predio para la explotación con cultivos ilícitos. El procedimiento respectivo se iniciará de oficio o a solicitud de autoridad competente”.

El acto administrativo final debe ser expedido por la gerencia general del Incoder, y puede ordenar la extinción del dominio de todo el predio o parte de él; en ambos casos deberá registrarse en la respectiva Oficina de Instrumentos Públicos.

En este procedimiento, a diferencia de los anteriormente estudiados, la norma sí prevé términos tanto para el periodo probatorio como para la expedición de la resolución final, lo que contribuye a que sea un procedimiento más ágil y expedito.

Cuando la causal que dio origen a la iniciación del procedimiento, sea la violación de las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación del ambiente, o las aplicables a las zonas de reserva agrícola o forestal, el concepto de la autoridad ambiental es obligatorio.

Por disposición de la ley, las tierras aptas para la producción económica que reviertan al dominio de la Nación en virtud de esta declaratoria, ingresan al Incoder con el carácter de baldíos reservados y se podrán adjudicar observando el procedimiento y requisitos establecidos para ello.

Para este procedimiento se introduce una medida de gran utilidad, consistente en que —por razones de interés social y utilidad pública—, el Incoder puede tomar la posesión del predio mediante expropiación, incluso antes de que se profiera la providencia del proceso judicial de revisión. En tal evento, se deja el valor del avalúo comercial que determine el IGAC<sup>9</sup>, en un depósito a la orden del tribunal competente hasta cuando quede ejecutoriada la sentencia.

## Procedimientos para la adjudicación de baldíos

De conformidad con el procedimiento que establece la ley, los baldíos, al ser propiedad de la Nación y ser adjudicables, se constituyen en una fuente importante de distribución de tierras entre los campesinos que las

*8 La Ley 160 de 1994, en su artículo 52, establece las causales, así: cuando se deja de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo primero de la Ley 200 de 1936, durante tres (3) años continuos, cuando los propietarios violen las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente, o cuando los propietarios violen las normas sobre zonas de reserva agrícola o forestal establecidas en los planes de desarrollo de los municipios o distritos con más de 300.000 habitantes y si se destina el predio para la explotación con cultivos ilícitos.*

*9 Instituto Geográfico Agustín Codazzi*

ocupen y las estén explotando (bajo el respeto de las normas que protegen los recursos naturales), siempre y cuando las mismas cuenten con aptitud agropecuaria.

La ley 160, en su capítulo XII, se refiere a los baldíos nacionales. Dicho estatuto legal enuncia que éstos sólo pueden adquirirse mediante título traslativo de dominio, otorgado por la entidad encargada de su administración —actualmente el Incoder—, y que su ocupación es apenas una expectativa de posesión mientras se surta el trámite respectivo.

Para ser beneficiario de la adjudicación de un predio baldío, se deben reunir los requisitos que establece la ley: ocupación y explotación previa no menor a cinco años, explotación económica de por lo menos las dos terceras partes del predio, aptitud agropecuaria del suelo, no haber enajenado un predio baldío adjudicado antes de cumplir 15 años a partir de la titulación, y no poseer o ser propietario de otros inmuebles rurales.

*10 Artículo 31 del Decreto 3759 de 2009.*

*11 Según el decreto 2664 de 1994, procede recurso de reposición ante el Director Territorial.*

*12 La formulación de oposiciones precluye cuando el negocio se fija en lista.*

*13 No son adjudicables los predios señalados en el artículo 9 del Decreto 2664 de 1994.*

La Subgerencia de Tierras Rurales, Dirección Técnica de Baldíos del Incoder está encargada de asesorar, hacer seguimiento y controlar a las direcciones territoriales, sobre las que recae la responsabilidad de ejecutar el proceso de acuerdo con la delegación que para tal efecto otorgue la gerencia general<sup>10</sup>. El procedimiento para su ejecución está reglamentado por el Decreto 2664 de 1994, modificado por el Decreto 0982 de 1996, tal como se describe a continuación:

El procedimiento se inicia de oficio, o a solicitud de la parte interesada, que puede ser persona natural o jurídica que reúna las características señaladas en el artículo 4° del decreto mencionado. Se materializa a través del diligenciamiento y presentación de un formulario, en el que se consigna la información básica del beneficiario, del predio y las áreas aproximadas de explotación. Es importante advertir que este procedimiento no tiene ningún costo, conforme lo dispuso la Sentencia C-042 de 2010 proferida por la Corte Constitucional.

Posteriormente, el Incoder procede a verificar la información del beneficiario y del predio. Si no reúne los requisitos legales se inadmite<sup>11</sup> y se archiva. En caso contrario, se procede a admitir la solicitud y se fija fecha para la realización de la inspección ocular. De forma paralela, se fija un edicto y se comunica sobre la apertura del proceso a las autoridades ambientales, al Ministerio Público, al solicitante y los colindantes, para que manifiesten sus oposiciones<sup>12</sup> y se rindan los conceptos ambientales a que haya lugar.

Si el solicitante no aporta los planos, el Incoder procede a realizar el levantamiento topográfico para su elaboración respectiva, en concordancia con las especificaciones técnicas establecidas en el Acuerdo 180 de 2009, previa la publicidad del auto de admisión.

El funcionario del Incoder lleva a cabo la inspección ocular, mediante la cual hace el examen y reconocimiento del predio, verificando, entre otros, los siguientes aspectos: identificación, linderos, explotación y aptitud agropecuaria, tiempo de ocupación, si se encuentra dentro o colindante con zonas inadjudicables<sup>13</sup> y si está

ocupado por personas diferentes al peticionario. Una vez el funcionario respectivo presenta el informe de la inspección ocular, se fija el negocio en lista y se corre traslado de las oposiciones, para posteriormente sustanciar el expediente con base en la información recopilada.

Y, finalmente, mediante acto administrativo firmado por el Director Territorial del Incoder, se toma la decisión de fondo que puede archivar el proceso u ordenar la adjudicación —constituida en título translaticio de dominio—, cuyo fallo es notificado al solicitante y al Ministerio Público y contra el cual procede recurso de reposición. Por último, se realiza la inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente y se procede a la publicación en el diario oficial<sup>14</sup>.

Como medidas de control está la reversión del baldío, la cual se decreta si se llegara a comprobar la violación a la normatividad ambiental, la explotación con cultivos ilícitos, o si se incumplen las obligaciones y condiciones establecidas en la adjudicación.

Asimismo, procede la revocatoria directa a solicitud de un tercero o de oficio, cuando se compruebe que la adjudicación fue violatoria de las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes. A título excepcional, en este caso no se exige el consentimiento expreso del beneficiario, como lo establece el Código Contencioso Administrativo. Por otra parte, hasta dos años posteriores a la adjudicación, procede la acción contenciosa de nulidad y restablecimiento del derecho.

### Delimitación de zonas de desarrollo empresarial (ZDE)

La Ley 160 de 1994 prevé la delimitación de baldíos como zonas de desarrollo empresarial, que tendrán que ser reguladas y ordenadas por el Incoder, con el objeto de incorporar sistemas sostenibles de producción en áreas ya intervenidas, de tal manera que se conserve el equilibrio entre la oferta ambiental y el crecimiento agropecuario.

El artículo 62 de la Ley 1450 de 2011<sup>15</sup>, que modifica el artículo 83 de la Ley 160 de 1994, establece que cualquier sociedad reconocida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá ser beneficiaria de estas ZDE, bajo los parámetros normados por el Incoder tanto de extensión como de condiciones generales. Para tal aspiración, debe mediar la presentación y aprobación de un proyecto productivo y la consecuente celebración de un contrato con el Incoder, que podrá pactarse bajo las figuras de leasing, arriendo de largo plazo, concesión u otras modalidades que no impliquen la transferencia de la propiedad. El proyecto productivo deberá demostrar virtudes en cuanto a su aporte al desarrollo humano sostenible, generación de empleo y otras ventajas económicas, así como el cumplimiento de la normatividad ambiental, incluidos los estudios de impacto ambiental determinados por las autoridades respectivas. Al vencimiento del contrato, los terrenos entregados para la explotación podrán ser adjudicados de manera definitiva, conforme los términos establecidos en el Acuerdo 028 de 1995.

<sup>14</sup> La adjudicación por beneficiario se hará hasta una (1) Unidad Agrícola Familiar UAF, extensiones determinadas por zonas relativamente homogéneas en la Resolución 41 de 1996.

<sup>15</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

## La restitución de tierras

16 Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

17 Las víctimas del despojo y las que hubieren abandonado sus predios forzosamente, tienen acceso a medidas especiales de restitución de tierras, siempre y cuando dicho despojo o abandono con ocasión del conflicto armado interno, hubiera ocurrido con posterioridad al 1° de enero de 1991.

En su Título IV, Capítulo III, la Ley 1448 de 2011 establece un procedimiento mixto para restituir y formalizar la entrega de la tierra despojada como consecuencia del conflicto interno en el país. Este procedimiento se compone de dos etapas: una administrativa, para inscribir en el RTDAF<sup>16</sup> las tierras despojadas o forzadas a abandonar; y otra judicial, dirigida a su restitución jurídica y material, en la que se decide de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda.

La etapa judicial constituye un proceso que se caracteriza por ser breve y sumario, en el que la carga probatoria se traslada a quienes se opongan a la pretensión de la víctima en el curso del proceso de restitución. A la víctima sólo le bastará probar de manera sumaria la propiedad, posesión u ocupación del predio, así como el reconocimiento como desplazada o despojada, salvo que esta persona haya sido reconocida también como desplazada o despojada del mismo predio<sup>17</sup>.

Para el caso de los baldíos, es claro que el contexto de violencia agrava la existencia de indebidas ocupaciones sobre dichos bienes de la Nación, relacionadas con acumulación de tierras. En este sentido, la Ley de Víctimas, en su artículo 77, estableció que se presume la ausencia de consentimiento o de causa lícita en aquellos negocios sobre tierras colindantes, en los casos en que, con posterioridad o en forma concomitante con los hechos de violencia, se hubiera producido un fenómeno de concentración de la propiedad de la tierra en una o más personas, directa o indirectamente.

Debe señalarse, como lo expresa la ley, que en estos casos es imposible argumentar que se actuó de buena fe, pues aludir el desconocimiento del contexto de violencia es equivalente a un aprovechamiento indebido de dicho contexto. Es decir, se debe demostrar una forma cualificada de buena fe: i) la buena fe exenta de culpa en la que se debe demostrar un conocimiento informado sobre las situaciones que dan lugar a la invalidez de los actos jurídicos; y ii) debida diligencia, como obligación de conocimiento sobre la complejidad y notoriedad de la violencia generalizada o externa, y sus implicaciones en los negocios jurídicos o actos dispositivos correspondientes.

En este caso, podría afirmarse que no sólo a través de estos mecanismos irregulares se ha generado un daño patrimonial, por un lado, a las víctimas que tenían expectativas de ser adjudicatarias, o que lo eran en virtud de un acto administrativo de reconocimiento a dicha situación; y de otro, al Estado, por el carácter público de los bienes objeto de las transacciones o actos dispositivos irregulares.

## Arquitectura organizacional: actores y funciones

El mapa de organizaciones es bastante amplio y complejo en razón a la diversidad de procesos relacionados con el acceso a la tierra. Pero inicialmente se presenta el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo

Rural, definido por la Ley 160/1994, que está conformado por seis subsistemas, a saber: adquisición y adjudicación de tierras; organización y capacitación campesina; servicios sociales básicos; infraestructura física, vivienda rural, adecuación de tierras y seguridad social; investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos; mercadeo, acopio, empaque, procesamiento y fomento agroindustrial y financiación. Al ser suprimidas entidades como el Incora, Fondo DRI, INAT e IDEMA, la entidad que asume la mayoría de funciones dentro de los subsistemas es el Incoder. Otras entidades que conforman este sistema son Finagro, el SENA, Corpoica, ICA, UMATA`s, Ministerio de Comercio Exterior, corporaciones de abastos y las entidades territoriales.

Dentro de las entidades estatales que responden por el acceso a la tierra de los campesinos en Colombia, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) es el órgano rector encargado de la formulación de las políticas para el desarrollo del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural. El Decreto 2478 de 1999<sup>18</sup>, en su artículo 2º, establece como uno de sus objetivos primordiales la formulación, coordinación y adopción de las políticas, planes, programas y proyectos del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural. Y entre sus funciones se encuentra la de “velar por la efectividad y cumplimiento de los fines que para el sector consagran los artículos 64 a 66 de la Constitución Política, con sujeción a las normas contenidas en las leyes que los desarrollan”.

El artículo 64 de la Constitución Política resalta el derecho de los trabajadores agrarios al acceso progresivo a la propiedad de la tierra, y el deber correlativo del Estado de promoverlo. Por lo tanto, esta disposición constituye la columna vertebral en esta materia, y la guía hacia la cual se deben direccionar los cambios institucionales que beneficien al sector. Así, el MADR se convierte en uno de los órganos más importantes para el desarrollo de la política de acceso a tierras.

Por otra parte, el Decreto 2478 de 1999, en su artículo 1º, señala que el sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural se encuentra conformado no sólo por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sino por todas sus entidades adscritas y vinculadas<sup>19</sup>, cuyas funciones están orientadas, controladas y evaluadas por el MADR.

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), establecimiento público del orden nacional, es una entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, creada como el instrumento ejecutor por excelencia de la política de desarrollo rural del Estado colombiano. Pese a ello, es la entidad del sector que ha sufrido mayores modificaciones a nivel estructural, lo que de alguna manera ha incidido en el desarrollo de sus funciones y ha entorpecido el cumplimiento de los objetivos del sector en materia de acceso a tierras. En principio, cabe destacar que es una entidad constituida<sup>20</sup> para asumir la totalidad de las funciones que venían desarrollando entidades —hoy suprimidas—, como el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora),

*18 Con la entrada en vigencia de la Ley 101 de 1993, el Ministerio de Agricultura ha sido reestructurado en varias ocasiones, encontramos el Decreto 1279 de 1994 y el Decreto 2478 de del 15 de Diciembre de 1999, “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se dictan otras disposiciones”.*

*19 Se ha entendido que los conceptos adscripción y vinculación hacen referencia al grado de autonomía de que gozan los entes descentralizados por servicios. La vinculación supone una mayor independencia respecto de los órganos del sector central de la Administración.” Corte Constitucional, Sentencia C-666 de 2000.*

*20 Decreto 1300 del 21 de mayo de 2003.*

21 Congreso de la República. Senado de la República. Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 030 de 2006, Senado y 210 de Cámara de Representantes "Por medio de la cual se expide el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), y se dictan otras disposiciones".

22 La propuesta consignada en el Título II, Capítulos 1,2,3 de la Ley de Desarrollo Rural consta de tres acciones concretas: 1) Relevar al Instituto de Funciones que son ajenas al Sector Agricultura y Desarrollo Rural, 2) Escindir del actual INCODER el manejo de los expedientes agrarios heredados de las Entidades Liquidadas y el adelanto de los procesos agrarios en una Unidad Administrativa Especial de Tierras con personería jurídica y patrimonio autónomo, 3) Redefinir las funciones del Instituto y su planta de personal a partir de los nuevos instrumentos. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Información básica del Estatuto de Desarrollo Rural. Enlace web Internet: <http://www.minagricultura.gov.co>, tomado el 24 de Mayo de 2011.

23 Se Crea la Unidad Nacional de Tierras-UNAT, como instrumento de planificación, administración y disposición de los predios rurales de propiedad de la Nación y el Consejo Nacional de Tierras CONAT, como organismo del Gobierno Nacional con carácter decisorio que define las políticas, la administración y el uso de tierras rurales y de la Nación, así mismo, adopta criterios para la disposición y uso de dichas tierras.

el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI) y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA), lo que en principio generó una dispersión en la arquitectura funcional del Instituto.

Así, y al considerar, entre otras razones, la existencia de varias problemáticas que limitaban el accionar del Incoder, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural<sup>21</sup> consideró conveniente presentar un proyecto de ley, con el fin de compilar, organizar y articular todas aquellas normas relacionadas con las políticas de desarrollo rural en Colombia, y que determinaban las funciones de responsabilidad exclusiva del Incoder. De esta manera se da nacimiento a lo que se denominó el Estatuto de Desarrollo Rural, Ley 1152 de 2007.

En esta ley se realiza una revisión de la institucionalidad vinculada a lo rural, especialmente en cuanto a las funciones que habían sido encomendadas al Incoder, y en consecuencia se procede a una reformulación de la estructura institucional<sup>22</sup>. Esto permitió la creación de nuevos instrumentos de política que fueron consignados en la ley de desarrollo rural<sup>23</sup>, al tiempo que otorgó a otras entidades funciones que eran propias de los fines misionales del Incoder, y que se consideraba éste no estaba cumpliendo cabalmente debido el exceso de obligaciones.

Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C- 175 de 2009 del 18 de marzo de 2009, declara inexecutable el denominado Estatuto de Desarrollo Rural, por encontrar que se debió surtir el procedimiento de consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes, consagrado como un derecho constitucional fundamental en concordancia con el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de estos grupos sociales<sup>24</sup>. Y en virtud de dicha inexecutable, cobran vigencia las normas que habían sido derogadas, es decir, se restauran ipso jure, siempre y cuando éstas no sean contrarias al ordenamiento constitucional. Por tanto, algunos de los temas regulados en éstas, relativos a terrenos baldíos, extinción de dominio y los diferentes mecanismos y procedimientos para la adquisición de tierras con destino a la población campesina, entre otros, actualmente se deben aplicar.

Lo anterior afectó la estructura y funcionamiento del Incoder, cuyos procesos y procedimientos sobre los cuales ejecutaba sus funciones quedan sin piso jurídico. Asimismo, debe reasumir las funciones que habían sido trasladadas a otras entidades, entre ellos el de entrega de tierras, pero sin el recurso humano con el que contaba anteriormente. Debido a ello la entidad modifica nuevamente su estructura administrativa, mediante la expedición del Decreto 3759 del 30 de septiembre de 2009, "por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y se dictan otras disposiciones".

Actualmente, el Incoder, en desarrollo de su objeto misional<sup>25</sup>, cuenta con seis subgerencias: 1) Subgerencia de Tierras Rurales; 2) Subgerencia de Planificación e Información; 3) Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo; 4) Subgerencia de Pesca y Acuicultura; 5) Subgerencia de Adecuación de Tierras; 6) Subgerencia

de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos. Continúa siendo la entidad ejecutora por excelencia de la política de desarrollo rural del Estado Colombiano y representa un papel muy importante en materia de acceso a tierras para población campesina y desplazada, pues maneja los principales mecanismos implementados para ello.

Entre las funciones más importantes que adelanta, y que de alguna forma contribuyen con el acceso a tierras de la población campesina en Colombia, se encuentran: i) la adquisición directa de tierras para entregarlas a los campesinos; ii) administra y adjudica los bienes del Fondo Nacional Agrario (FNA); iii) adelanta los procesos de adjudicación y titulación de baldíos; iv) adelanta los procedimientos agrarios de clarificación, extinción y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, así como el deslinde y reversión; y v) administra los bienes de extinción de dominio provenientes de la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Por último, vale la pena resaltar que a nivel descentralizado, el Incoder cuenta con direcciones territoriales en cada departamento —dependientes directamente del nivel central<sup>26</sup>—, encargadas de resolver los asuntos de su área de influencia.

Dentro de las principales funciones asignadas al Incoder, están las de propender por un adecuado uso y aprovechamiento de las tierras rurales aptas para la explotación forestal y agropecuaria, así como aquellas incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas. Para cumplir este propósito debe: i) impulsar esquemas de acceso, que busquen una distribución ordenada y el uso racional de la tierra; ii) regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación mediante el establecimiento de zonas de reserva campesina, con sujeción a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural; iii) ordenar y adelantar la expropiación de predios, mejoras y servidumbres —de propiedad rural privada o pública—, cuando se determine su interés social; iv) adelantar los procedimientos relacionados con la titulación colectiva de tierras a las comunidades negras, conforme lo establecido en la ley; v) planificar y ejecutar los procedimientos para la constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de los resguardos indígenas en beneficio de sus comunidades.

Vale la pena resaltar, de igual manera, que la participación del IGAC presenta gran importancia para la garantía del derecho al acceso de la propiedad de la tierra, pues esta entidad tiene como unas de sus funciones principales, la de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia, así como la de elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble.

Por otra parte, ante las oficinas de registro de instrumentos públicos, se deberá registrar la titulación del baldío, de tal manera que se abra un folio de matrícula para este nuevo predio, con el fin de que se publicite este acto administrativo con las consecuencias legales que de ello se derivan. Se establece que los registradores de instrumentos públicos se deben abstener de registrar actos o contratos de tradición de inmuebles —cuyo

*24 La Corte concluyó que “(...) no se cumplió con el deber de consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes, toda vez que (i) al margen de la validez material de los procesos de participación efectuados, estos fueron llevados a cabo en forma inoportuna y por ende, contraria al principio de buena fe previsto en el artículo 6º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT ratificado por Colombia; y (ii) no existe evidencia alguna del cumplimiento de procedimientos preconsultivos, a través de los cuales las autoridades gubernamentales y las comunidades tradicionales acordaran las reglas del trámite de consulta previa”.*

*25 El artículo 2º del Decreto 3759 de 2009, señala: “Objeto. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, tendrá por objeto fundamental ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país.”*

*26 Decreto 3759 de 2009, Artículo 31.*

27 Artículo 72 Ley 160 de 1994.

28 Artículo 103, Ley 1448 de 2011.

dominio inicial provenga de la adjudicación de baldíos sin la previa autorización del Incora o el Incoder—, mediante los cuales se pretenda el fraccionamiento de dichos predios<sup>27</sup>.

En la normatividad, es posible observar que se crearon excepciones a la regla de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF), y que se han convertido en una vía a través de la cual se permiten varias adjudicaciones. Hacer entrega de tierras, sin que medie un proceso riguroso de pruebas sobre la documentación aportada por el solicitante, termina en la asignación de predios que conlleva a la acumulación de propiedades por parte de solicitantes, cuya actividad principal no es la agropecuaria.

Recientemente, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural emitió el Decreto 1465 de 2013, mediante el cual se modifica alguna reglamentación para adelantar los procesos agrarios, incluida la titulación de bienes baldíos. Y está ad portas de presentar un proyecto de ley que cambie la institucionalidad relacionada con los baldíos de la Nación y su administración.

Por último, y en el marco de justicia transicional, creado por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se da vida a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD)<sup>28</sup>. Esta Unidad es el órgano administrativo del gobierno nacional para la restitución de tierras, y está encargada de administrar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas, así como de acopiar las pruebas de despojos o desplazamientos forzados en los casos de restitución que se someterán a conocimiento de los jueces y magistrados. De la misma manera, debe apoyar la política dirigida a la población víctima de desplazamiento forzado interno.





Foto: Pastoral Social Regional Surorientes Colombiano.

# Capítulo 3

## Antecedentes generales sobre el problema agrario en Colombia

La estructura de concentración de la propiedad agraria en Colombia se puede entender desde una perspectiva histórica<sup>1</sup>. El devenir del mundo rural muestra cómo las instituciones, en su rol de formuladoras de las reglas de juego, han manifestado fortaleza para defender los intereses de los grandes propietarios de extensiones de tierra, pero debilidad en la ejecución de las políticas conducentes a su redistribución y democratización de la propiedad rural.

La tenencia de la tierra se moldeó por las relaciones de dominación, inicialmente durante la conquista y la colonia, y posteriormente por una élite dominante, preocupada únicamente por defender sus propios intereses y posiciones dentro de la sociedad durante la República (Kalmanovitz, 2005).

Desde la dominación española regida por la Corona, se crearon instituciones que favorecían el acaparamiento de las tierras más productivas en pocos propietarios y el confinamiento de la población indígena como mano de obra, tanto en la agricultura como en la minería, condicionando una desigual distribución de los factores productivos, entre ellos la tierra<sup>2</sup>. De esta manera se conformó la estructura agraria de concentración de la propiedad rural en Colombia, que ha venido manteniéndose casi intacta a lo largo de su historia.

El sistema económico colonial se basó en regímenes de trabajo forzado en las actividades agrícolas y mineras, mediante los cuales la casta española sometió a la población indígena y la despojó de sus tierras. La dominación española regida por la Corona, otorgó la categoría de bienes públicos a las tierras americanas a través del Consejo de Indias, gestando instituciones que favorecían el acaparamiento de las tierras más productivas, como la Encomienda y las Mercedes Reales, que permitieron el establecimiento de la propiedad privada sobre grandes extensiones de tierras durante la colonia.

El sistema económico colonial se basó en regímenes de trabajo forzado y, por lo tanto, los pueblos indígenas eran obligados a trabajar la tierra y pagar tributos a los españoles. De esta manera, los extranjeros se convirtieron en propietarios de la tierra por concesión del rey<sup>3</sup>, quien ejerció poder y dominación sobre la población aborígena<sup>4</sup> mediante el uso de fuerza.

Sin embargo, en los siglos XVIII y XIX se crearon las bases para una distribución de tierras productivas, mediante la creación del Resguardo indígena, cuya figura se institucionalizó para quitar poder a la *Encomienda*<sup>5</sup> y, además, como una forma de preservar la pequeña propiedad de los aborígenes sobrevivientes. Posteriormente, la estructura agraria conformada con base en la encomienda y los resguardos daría lugar al sistema de haciendas, que establecía una relación de servidumbre entre los propietarios y los aparceros<sup>6</sup>.

1 KALMANOVITZ, Salomón et al. *Aspectos de la agricultura colombiana en el siglo XX. Ensayo síntesis del libro La Agricultura Colombiana en el Siglo XX, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 2005. En <http://www.salomonkalmanovitz.com/Ensayos/AspectosdeLaAgriculturaColombianaenelsigloXX.pdf>.*

2 *Ibid.* Pág. 1

3 Carlos V, 1524.

4 *La Bula Papal Inter Caetera de 1493, estableció que las tierras americanas eran propiedad de la Corona española y no de los pueblos indígenas.*

5 Seminario Antonio García Nossa: *Conflictos por la tierra en Colombia, relatoría 1era sesión Colombia Latifundista, A desalambrar! Universidad Nacional, Bogotá, 2011.*

6 KALMANOVITZ, *ob.cit.* pág. 3.

7 MENDOZA, Morales Alberto. Tesis Agraria para Colombia, en *Disertación en los martes del Planetario, "Colombia, un camino hacia el futuro" evento organizado por la Sociedad Geográfica de Colombia*. Bogotá, 1998.

8 *Ibid.* Pág. 8.

9 MENDOZA, Morales Alberto. Ob. Cit.

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*

12 PIZARRO, Leongómez, Eduardo. Documento Diagnóstico de Resultados Programa de Consultas en Recuperación de Tierras – CONRET 2008. Bogotá, diciembre de 2008.

Las *Reducciones*, creadas en 1531, se convirtieron en haciendas comunitarias en la Orinoquía, en donde los jesuitas organizaron empresas agrícolas que fueron eliminadas por Carlos III en 1767 para favorecer a los terratenientes<sup>7</sup>. El *Repartimiento*, que dominó a partir de 1574, consistió en la explotación de la mano de obra indígena por parte de los españoles, obligándolos a trabajar por temporadas, rotándolos por turnos, reforzando las condiciones de sujeción y sometimiento a la Corona española, a la cual debían pagar tributos, una vez pudieran trabajar por su cuenta.

En 1861, bajo el gobierno de Tomás Cipriano de Mosquera, se realizó la liberación de la propiedad rural concentrada en poder de la Iglesia, conocida como *desamortización de bienes de manos muertas*. Esto se hizo con el fin de liberar a muchos propietarios de las hipotecas que adeudaban a la Iglesia y con lo cual se creó un mercado oportunista de tierras, al que solo tuvieron acceso los grandes capitalistas y los acreedores del gobierno<sup>8</sup>, para acentuar de esta forma el fenómeno de la concentración de la propiedad rural.

El problema agrario en Colombia se inició con la violenta expropiación de las tierras a las comunidades indígenas por parte del rey Carlos V de España, en 1524. El acaparamiento y despojo de tierras continuó con la creación de los primeros latifundios, cuando los españoles adquirieron tierras mediante Cédulas Reales<sup>9</sup>. Este instrumento le permitió a la Corona sacar a los indígenas de sus propiedades y confinarlos en las laderas de las montañas, en unos sitios que fueron conocidos como "reducciones"<sup>10</sup>.

Y el problema de la población aborígen sobreviviente a la violenta expropiación de sus territorios, continuó cuando los españoles adquirieron grandes extensiones de tierras, tomando mano de obra de los resguardos para sus haciendas mediante la "concentración"<sup>11</sup>.

La conversión de la población aborígen y del campesinado en mano de obra esclava en las grandes plantaciones de Cauca y Chocó y en las haciendas llaneras, así como el reclutamiento posterior del campesinado como fuerza de trabajo para el capital, consolidó las relaciones de dominación en que se conformaría la estructura agraria del país.

La complejidad del conflicto agrario se concretó en la estructura social del latifundio–minifundio, a partir del acaparamiento de las tierras más productivas y la apropiación ilegal de tierras en detrimento de los derechos del campesinado<sup>12</sup>. Esta situación se complicó, debido a la diferencia de intereses que presentaban cada uno de los dos partidos tradicionales en la consolidación del capitalismo en la agricultura, por una parte y, por otra, por la defensa de los derechos de los campesinos, desposeídos y relegados como fuerza de trabajo en el campo.

Los desequilibrios en el acceso a la propiedad rural generaron un conflicto social por la tierra, desatendido por los gobiernos partidistas, quienes, a través de las decisiones de política económica, impulsaban las condi-

ciones para la consolidación del capitalismo naciente en el agro. Esta situación se favoreció por la baja presencia del Estado, sobre todo en las regiones alejadas del centro, en donde había mayor competencia política<sup>13</sup>.

Las reformas agrarias formuladas durante el siglo XX no fueron exitosas por carecer de voluntad política para realizar cambios en la tenencia de la tierra, situación que debilitó la institucionalidad en su papel de redistribuir este recurso. Es el caso de la Ley 200 de 1936, expedida con el objetivo de explotar económicamente los predios de manera obligatoria, otorgando el derecho de dominio sobre los mismos o su restitución al Estado, y reconociendo el derecho de los trabajadores rurales al dominio de las tierras<sup>14</sup>.

La fuerte oposición de los terratenientes, representados por influyentes políticos de la época, obstaculizó la puesta en marcha de acciones conducentes al cumplimiento de la ley 200, por cuanto amenazaron con una guerra civil. De otra parte, las posteriores políticas redistributivas no se concretaron en un cambio en la estructura de concentración de la propiedad, y, por el contrario, se encontraron con gobiernos que eliminaron por completo los intentos de redistribución de la propiedad agraria<sup>15</sup>.

La pugna partidista por la dominación política en los aspectos sociales y agrarios, se manifestó en la época conocida como “la violencia”, durante finales de los años cuarenta, cuando se conformaron las guerrillas liberales para ganar control territorial<sup>16</sup>. Tal confrontación sangrienta del bipartidismo causó los primeros brotes de desarraigo y desplazamiento del campesinado a los centros urbanos.

Esto conllevó al pacto entre liberales y conservadores para turnarse el poder, mediante una negociación que derivó en la creación del Frente Nacional<sup>17</sup>. Este acuerdo les garantizó a esos partidos la conservación del control económico y territorial, excluyendo toda posibilidad de manifestación política diferente y, por lo tanto, el acceso democrático al poder para defender los derechos del campesinado.

La Ley 135 de 1961 crea el Incora, con los propósitos de adelantar la dotación de tierras a campesinos sin ella, adecuar las tierras y dotar de servicios públicos al sector rural. Sin embargo, los resultados no fueron relevantes en la modificación de la estructura agraria de Colombia, aunque sí en términos de generar una ampliación de la frontera agrícola con la titulación de baldíos (Vergara sa).

La inconformidad ante la marginación política del Frente Nacional se concretó en la conformación de la guerrilla armada y el crudo enfrentamiento con la Fuerza Pública, que perdura hasta nuestros días. A la confrontación se involucraron los paramilitares en defensa del establecimiento. Y como resultado, se incrementó el desplazamiento forzado de la población rural.

El fracaso de las reformas agrarias obedeció a que los grandes terratenientes, representados por políticos influyentes, impidieron la democratización de la propiedad de la tierra. Las reglas de juego formuladas en las leyes de tierras durante el siglo XX para mejorar el acceso a la propiedad, no fueron cumplidas por parte

13 KALMANOVITZ, Ob. Cit. Pág. 10

14 Ley 200 de 1936 Sobre Régimen de Tierras, con el objetivo de explotar económicamente los predios de manera obligatoria, otorgando el derecho de dominio sobre los mismos o su restitución al Estado, y reconociendo el derecho de los trabajadores rurales al dominio de las tierras.

15 Es el caso del gobierno de López Michelsen, cuyo Plan de Desarrollo “Para cerrar la brecha” implicaba la concepción de un Estado que garantizara la igualdad en las reglas de juego para todos los agentes, que incluía igualar las condiciones urbanas y rurales, lo cual implicaba eliminar las políticas redistributivas. KALMANOVITZ, Ob. Cit.

16 *Ibid*, pág. 35

17 Vigente en el periodo 1958-1974.

de los latifundistas. Los grandes terratenientes se fortalecieron tras los acuerdos del Frente Nacional, y sembraron con ello las primeras semillas para el nacimiento de grupos insurgentes en contra de la clase política dirigente.

Las instituciones agrarias evolucionaron con el paso del tiempo. En efecto, mediante decisiones de política legitimaban las relaciones de producción en el campo, a partir de la dominación del terrateniente sobre el campesinado y del debilitamiento de su capacidad de negociación frente a conflictos relacionados con la propiedad de la tierra.

Así pues, mediante el acaparamiento de las mejores tierras por parte de pocos dueños, y el despojo de aquellas al campesinado, surgió el latifundio y el empobrecimiento en el campo.

Como consecuencia de las condiciones establecidas en la distribución de la tierra, se consolidó una estructura agraria de concentración de la propiedad, sobre la cual se implementaría la política económica que impulsaría el desarrollo del capitalismo en el sector rural. Este modelo de propiedad de la tierra se fortaleció, en virtud de la protección de un Estado garante de una distribución con profundos desequilibrios sociales.





# Capítulo 4

## La política agraria colombiana a partir de la constitución de 1991

En los años 80 América Latina y el Caribe entraron en la denominada “crisis de la deuda externa”, cuyo fenómeno dio lugar a la aplicación de políticas de ajuste. En esa coyuntura, los mercados financieros internacionales cortaron abruptamente sus créditos hacia la región y exigieron el reembolso inmediato de la deuda contraída. Esta exigencia tenía el agravante de que, entre mediados de los años 70 y los 80, casi todos los países de la región habían transformado el financiamiento de su desarrollo, precisamente a partir de los créditos internacionales.

Fue la década de los “ajustes macroeconómicos” y de la presencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) en la región (Dávalos, 2003). Luego de más de medio siglo de proteccionismo, en los últimos años muchos países de la región se embarcaron en procesos de liberalización comercial. A lo largo de la década de los 80 se observó esa fuerte tendencia al cambio en las estrategias nacionales de desarrollo y en las políticas que las acompañan (IICA, 1996).

Chile, que inició el proceso en 1973, llevó su economía a ser una de las más abiertas del mundo. Luego Costa Rica, en 1983, inició el tránsito gradual desde la sustitución de importaciones hacia la inserción más dinámica de los mercados internacionales. En 1985, Bolivia y México iniciaron liberalizaciones relativamente rápidas. Más tarde, en la década de los 90, Argentina, Brasil, Perú, Venezuela y Colombia, se agregaron a estas tendencias. En fin, cada país ha debido decidir cómo hacer la liberalización, qué liberalizar, cuánto, en qué secuencia, y qué otras políticas contribuyen al desarrollo (IICA, 1996).

Colombia, como la mayor parte de los países latinoamericanos, emprendió un ambicioso proceso de apertura, que inevitablemente cobijó al sector agropecuario. A principios de la década de 1990, el gobierno colombiano impulsó una profunda reforma institucional del sector agropecuario, que permitió establecer el marco normativo de la política agraria que hoy rige en el país. Con la Ley 160 de 1994 se institucionalizó la política y, con ello, se estableció el proceso de adjudicación de baldíos vigente, que posteriormente se reglamentó a través de normas como el Decreto 2664 de 1994, la Resolución 017 de 1995, el Acuerdo 014 de 1995 y la Resolución 041 de 1996.

Más allá de un insumo en la generación de ingresos, la tierra tiene una connotación amplia y adquiere un sentido social y ecológico, tal como quedó consagrado en la Constitución Política<sup>1</sup> y en normas como la Ley 505 de 1999. En efecto, de acuerdo con esta ley la zona rural se estratificará conforme la medición de la capacidad productiva promedio de los predios, con base en la Unidad Agrícola Familiar (UAF), y considerando

*1 El Artículo 58 de la CPN establece que “...La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”*

que el estrato de un predio con vivienda rural no depende exclusivamente del nivel de ingresos que pueda generar dicho predio.

En este sentido, la tierra no solo representa un recurso productivo, en su definición de insumo para la generación de bienes o servicios, sino que tiene funciones sociales, ambientales, económicas y políticas, en la medida en que el dominio del territorio está fuertemente ligado al control político y militar de una región.

Adicionalmente, la tierra representa el punto de partida y la garantía para acceder a otros recursos y beneficios como crédito, asesoría técnica, subsidios, entre otros, de manera que la dotación de este activo debe responder a enfoques que si bien en principio pueden ser diferentes, como ser un insumo o un recurso de conservación, finalmente deben confluir en un propósito único que se corresponde con el concepto de desarrollo rural.

Más recientemente, con el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 y reiterado con el PND 2007-2010, establece la empresarización del agro, a través del otorgamiento de incentivos y de créditos condicionados a la reconversión del uso de la tierra para desarrollar proyectos productivos a gran escala, que respondan a las exigencias del mercado externo. Tales créditos le daban privilegio a los productos agropecuarios “primordiales” o cultivos de largo plazo, que exigen grandes capitales

Mientras que con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos, se propone fortalecer al sector agropecuario eliminando la restricción de la Unidad Agrícola Familiar, en tanto obstáculo para el desarrollo de proyectos de gran escala; asimismo, crea la Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal (PEDAF), para aprobar proyectos de gran expansión y el establecimiento del subsidio de reforma agraria.

En este contexto, el conflicto agrario fue tomando tonalidades distintas. El torbellino ha ido creciendo en intensidad y a él se han venido incorporando actores con intereses económicos y políticos diferentes, enredados en una pugna por la tierra —y por el territorio como teatro de operaciones—, para despojar al campesinado y tomar el control de gran parte del país mediante la fuerza.

El Estado, por su parte, institucionaliza la restitución de tierras a partir de medidas de atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional, mediante la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras<sup>2</sup>.

Al mismo tiempo, el interés capitalista por la explotación de algunos recursos naturales en ciertas áreas del país, evidencia que el acaparamiento de tierras guarda relación no solo con la perspectiva de algún beneficio económico<sup>3</sup>, sino con el control de los recursos naturales estratégicos. Esto se puede evidenciar en casos como los adelantados en los departamentos del Vichada y Meta, donde se proyecta un núcleo de desarrollo

<sup>2</sup> Proyecto de Ley 213 de 2010 Senado - 107 de 2010 Cámara.

<sup>3</sup> FAJARDO, Darío. *El Conflicto armado y su proyección en el campo*. Página 82.

agroindustrial a partir de la explotación de cultivos para la producción de biocombustibles, como la palma y el piñón (*Jatropha curcas* L.)<sup>4</sup>. Y proyectos de gran escala en cultivos de pino caribe, caucho, marañón y aun de maíz y soya, que no consultan ni la propiedad de las comunidades indígenas allí establecidas ni el impacto ambiental que se produciría.

La desigual distribución de la tierra, la concentración de la propiedad, las relaciones de dominación entre hacendados y aparceros, y más tarde entre capitalistas y fuerza de trabajo rural, constituyen elementos que allanaron el camino para la conformación de la estructura agraria actual, y explican la baja calidad de las tierras que han logrado apropiarse históricamente los campesinos<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> *Revista Semana*, "¿Será Vichada la tierra prometida? 28 de abril de 2007.

<sup>5</sup> KALMANOVITZ, et al, *Ob. Cit.*



Foto: Edgar Darío Avelandato.

# Capítulo 5

## Los impactos y los resultados de la política agraria de Colombia

El Grupo de Trabajo sobre Hambre, del Proyecto Milenio<sup>1</sup> de las Naciones Unidas, ha mostrado que el 50 % de las personas que padecen hambre en el mundo, son pequeños/as campesinos/as que sólo tienen un acceso marginal e inseguro a la tierra y a los recursos productivos. Dicha marginalidad se refiere al aislamiento geográfico y de acceso limitado por parte de estas familias a recursos, tanto de crédito, extensión rural, infraestructura y mercados.

Es por esto que el acceso y la tenencia de las tierras para fines agrícolas, junto con el ordenamiento productivo y la inversión de recursos en el mejoramiento de la calidad de los suelos, ocupan un espacio prioritario en la focalización de políticas agrícolas.

Garay et al (2013) resume como reto central de la política agraria:

“Adoptar un modelo de desarrollo rural con enfoque territorial que potencie la reproducción de sistemas campesinos y de pequeños productores competitivos, para la producción tanto de alimentos como de productos que promuevan su integración en cadenas de valor bajo condiciones de equidad, con sistemas empresariales competitivos, no rentísticos, como requisito fundamental para avanzar en el abastecimiento alimentario, el mejoramiento de las condiciones de vida del campesinado, la reducción de la inequidad en el campo, la formalización y distribución de la propiedad, el reconocimiento del campesinado como sujeto productivo y social, la competitividad sistémica de ruralidad colombiana, el fomento de la participación ciudadana y la justicia social”.

Sin embargo, los resultados evidencian lo siguiente:

La política agraria colombiana implementada, ha sido orientada con una visión de corto plazo, orientada más a resolver problemas coyunturales, en vez de los problemas estructurales que esta padece. Dicha política no se ha concebido como una propuesta amplia e integral que elimine y regule los conflictos de la tierra, ponga orden al uso de los recursos productivos, mejore y aumente la competitividad, logre una modernización de los procesos y procedimientos para explotar la tierra y los mercados, formalice, fortalezca y restablezca los derechos de propiedad y promueva la equidad, la justicia y la inclusión social del campesino, de la mujer y de las clases menos favorecidas de la ruralidad.

Las decisiones gubernamentales sobre la política agraria se han diseñado e implementado en forma fragmentada y desarticulada, sin tener en cuenta que la solución requiere una labor mancomunada de todos

*1 El Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas es un órgano consultor independiente al cual el Secretario General de las Naciones Unidas ha encargado proponer mejores estrategias para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. A través del Proyecto del Milenio, el Grupo de Trabajo sobre el Hambre ha realizado un diagnóstico inicial para determinar los sitios críticos y obtener una imagen más clara de quiénes son y dónde están las personas que pasan hambre. También hizo un análisis de las principales causas del hambre en diferentes partes del mundo. Sobre esta base, el Grupo de Trabajo está concentrándose en intervenciones específicas para incrementar la productividad agrícola para los agricultores que sufren de inseguridad alimentaria, incrementar el acceso al mercado y la generación de ingresos, restablecer los activos naturales y mejorar la nutrición para las personas vulnerables.*

*2 La administración de tierras es la forma en que se aplican y ponen en práctica normas relativas a la tenencia de la tierra y debe comprender sistemas y procesos relacionados con: derechos sobre la tierra, reglamentación del uso de la tierra y valoración de la tierra e impuestos (FAO 2003)*

los frentes que hacen parte del engranaje agropecuario. Desde mediados del siglo pasado se han intentado implementar diferentes iniciativas para modificar la estructura agraria en Colombia, pero los resultados han sido frágiles y marginales, porque no han logrado modificar los conflictos actuales y potenciales de la estructura de la tenencia de la tierra, como tampoco la superación de las condiciones de pobreza de la economía campesina y la mejora del medio rural.

El aumento de la gran propiedad y concentración de la tierra, pasó de tener 1.3% de propiedades por encima de 200 hectáreas en 1984 (que representan el 55.2% de la superficie en el 1996), a una situación en la que el 0.4% de los propietarios poseían el 61,2% de la superficie en 2001, con una tendencia a mantenerse en los últimos años (IGAC-Corpoica). Por otra parte el Informe Nacional de Desarrollo Humano (2011) del PNUD, manifiesta que para 2009 solo la gran propiedad, con el 1,15% de los propietarios en el 0,86% de los predios, mantenía el 52,2% del área.

Estos cambios en la intervención sobre lo rural, se evidencian desde los lineamientos para el financiamiento que la banca multilateral ha venido ofreciendo a los países de América Latina, mediante los cuales, para la década de los sesenta y setenta, orientó sus proyectos de reforma agraria hacia la consolidación de asentamientos campesinos en territorios baldíos, ampliando la frontera agropecuaria y buscando su integración a la economía nacional. Estas medidas se complementaban con la construcción de infraestructura y servicios básicos, créditos para compra de insumos, apoyo a la asociatividad campesina y la asistencia técnica, centrándose en la distribución de la tierra entre la población rural más vulnerable (Echeverría et al 2002).

Posteriormente, al reducirse la intervención y el aparato estatal, el BID redefine como prioridad el ofrecimiento de garantías a un mercado de tierras, mediante proyectos de regularización predial, modernización de los sistemas de información catastral y fortalecimiento de las entidades responsables de la jurisdicción de tierras, buscando la agilización de los mercados de tierras (Echeverría et al 2002).

Sin embargo, el sector rural latinoamericano presenta algunas limitantes al mercado de tierras, derivadas de su demanda limitada y del carácter informal de las transacciones que muestran un alto grado de segmentación, tanto por superficie del predio como por clase social (Echeverría et al 2002).

En Colombia, la orientación de la política hacia un mercado de tierras, se ve adicionalmente condicionada por el conflicto armado que distorsiona la oferta y demanda de este factor productivo en el sector rural, donde la informalidad se ve adicionalmente expuesta a la presencia de actores por fuera de la ley, con intereses particulares sobre el control del territorio.

Por otra parte, los programas de acceso a la tierra y desarrollo rural deberían estar involucrados en un esquema diferencial, que tenga en cuenta la dualidad representada en la agricultura empresarial y los pequeños productores rurales, estos es, el desarrollo económico frente a la agricultura de subsistencia.

En este sentido, se debe partir de reconocer que la intervención a lo rural constituye un soporte importante para reducir la pobreza y garantizar la seguridad alimentaria de las poblaciones vulnerables. El acceso a la tierra constituye uno de los componentes para la reproducción económica y la garantía de niveles superiores de vida para los campesinos.

Asimismo, se resalta que la ruralidad no ha perdido importancia en América Latina, donde la agricultura familiar está representada en el 80% de las explotaciones, contribuye entre el 30% y 40% del PIB agrícola en países como Brasil, Colombia, Ecuador y México y el 77% del empleo sectorial en Brasil, 70% en México y 57% en Chile y Colombia (Baquero et al 2007).

Así, pues, la integralidad y diferenciación de las políticas rurales no solo parten de la adjudicación de un predio, sino que deben estar acompañadas de instrumentos dirigidos a garantizar el acceso de los pequeños productores que usufructúen esa tierra, a tecnologías apropiadas, mercados, precios justos y la mejora de su capital humano, mediante la promoción de la asociatividad y el rescate de las culturas locales (Chiriboga 2009).

De esta manera, las políticas sectoriales no deberían diseñarse de manera homogénea —lo cual genera la concentración de los instrumentos gubernamentales en los agricultores empresariales—, sino de manera diferenciada, bajo los parámetros particulares de la agricultura familiar y sus necesidades; y, más aún, anteponiendo la garantía de alimentos de calidad y cantidad, y su vinculación para proveer los mismos a otros sectores. Igualmente, el reconocimiento de la existencia de diversas actividades agrícolas y no agrícolas para la generación de ingresos, en donde el acceso a la tierra es una de las piezas claves para posibilitar el autoconsumo y el asentamiento rural (Maluf 2009).

A pesar de su importancia y que, a su vez, no ha dejado de ser un sector dinámico para los territorios rurales, Baquero et al (2007) muestra cómo la agricultura familiar ha perdido relevancia en las políticas públicas de los países latinoamericanos. Esta situación ha conllevado a que los beneficios del gasto público sean capturados por productores ya capitalizados y, en consecuencia, predestinando a esta población de pequeños campesinos a la pobreza rural y a procesos migratorios hacia los centros urbanos.

Las tendencias homogenizadoras han tenido un impacto negativo sobre la agricultura familiar, no sólo porque la población se ha visto limitada al acceso de bienes públicos, sino también por la concentración de la propiedad y el uso de la tierra (Piñeiro 2009).

Por lo tanto, se hace necesario que, como una de sus principales responsabilidades, el Estado promueva la equidad y sostenibilidad en el desarrollo rural, con la claridad en el diseño de instrumentos que respondan a la problemática estructural que enfrenta la agricultura familiar, y a su contribución en el fortalecimiento de la competitividad y articulación de los mercados (Baquero et al 2007).

Como lo plantea Baquero et al (2007), incluso se diferencian grupos dentro de la agricultura familiar, así: de subsistencia, transición y consolidada, cada una con características particulares. Y de acuerdo con esto, deberían ser tratados con orientaciones de política que tengan en cuenta sus diferencias. Considera que se deberían concentrar los esfuerzos en la agricultura familiar en transición. Y resalta, en el caso colombiano, la enorme heterogeneidad de la agricultura familiar y, en consecuencia, la importancia de descartar un esquema único de intervención.

En este sentido, la FAO (2003) insiste en que garantizar la tierra es un factor —con frecuencia— decisivo para reducir la vulnerabilidad de los hogares rurales mediante la adopción de medios de vida sostenibles, al permitir seguridad en el acceso a otras políticas e incluso a recursos naturales necesarios como el agua y el bosque.

La definición institucional de una administración de la tenencia de la tierra más equitativa y eficiente, así como la garantía sobre los derechos de propiedad, devienen en sociedades con un desarrollo más rápido y con niveles de seguridad alimentaria, salud y bienestar más altos; lo contrario, contribuye a perpetuar la pobreza y migración rural, así como la dependencia e inestabilidad social.

La entrega o redistribución de tierras debe ser concebida en un contexto de desarrollo. En este sentido, Balcazar et al (2009) considera que para alcanzar los objetivos de vincular la distribución de la tierra con la equidad y la modernización, se debe considerar la promoción y el desarrollo del capital humano, como lo sucedido en los procesos adelantados en los países del este y suroeste asiático. Incluso, plantea que las reformas agrarias precedidas por la voluntad estatal, ya sea por revoluciones agrarias o procesos autoritarios, no han logrado crear condiciones para el desarrollo y la equidad social, al redistribuir la tierra sin considerar el mejoramiento de las condiciones y capacidades individuales de la comunidad rural.

Por su parte, Berdegue (2009), manifiesta que se requiere que los Estados en América Latina provean a los agricultores familiares, aquellos bienes públicos que no han sido cubiertos de forma razonable por el mercado, empezando por la asistencia técnica y empresarial, investigación, sanidad, caminos rurales, asociativismo y, en segunda instancia, lo referente al crédito y los seguros.

Asimismo, Echeverría et al (2002) manifiesta que la titularización de la tierra no garantiza el desarrollo de las poblaciones beneficiarias, básicamente por no existir vínculos con mecanismos que den viabilidad económica a estas unidades familiares a través del mejoramiento de su competitividad.

Sumado a las limitantes de acceso a la tierra para los hogares rurales, se presenta la debilidad en el marco legal para la definición de los derechos de propiedad y la informalidad de la tenencia, lo cual no permite la articulación de estos actores con la generación de riqueza y con el sistema crediticio. Este contexto trae, como

consecuencia, una presión para la degradación de los recursos naturales y conflictos de orden social que justifican la articulación de los programas de acceso a la tierra dentro de la agenda de desarrollo regional.

Una de las maneras de evaluar la efectividad de la política pública de acceso y distribución de la tierra en Colombia, es revisar la estructura de la propiedad rural y su concentración. Para 2010, según Ibañez y Muñoz (2011), el área destinada a la producción agropecuaria ascendió a 39,2 millones de hectáreas, que corresponden al 31,2% de la superficie nacional, en predios donde el 41,7% son mayores a 200 hectáreas, 40,1% entre 20 y 200 hectáreas y 18,1% menores de 20 hectáreas.

Por rangos de predios respecto a su superficie, se nota un decrecimiento del 38% de la gran propiedad entre 1960 y 2010, distribuido en aumentos de la mediana (7%) y pequeña propiedad (26%), aunque de manera más disgregada se resalta el fortalecimiento de los rangos entre 20 y 50 hectáreas (aumentó 34%) y los menores de 5 hectáreas asociados a microfundio (ascendió 26%), evidenciando un fraccionamiento de la propiedad campesina<sup>3</sup>.

*3 Clasificación de la propiedad según Machado 2011: gran propiedad (más de 500 has); mediana (50 a 500 has); pequeña propiedad (menos de 50 has).*

**Cuadro 5.1**  
Distribución de tierras por rangos de tamaño (% has)

Rango has/ año	1960	2000	2010
Menos de 5 has	4,5%	3,8%	6,2%
5 a 10	4,3%	3,7%	4,9%
10 a 20	5,8%	5,9%	7,1%
20 a 50	9,7%	12,5%	14,7%
50 a 100	9,8%	12,3%	13,2%
100 a 500	25,6%	27,6%	24,7%
Más de 500	40,4%	34,2%	29,3%
	100%	100%	100%

Fuente: Balcazar et al 2001 e Ibañez y Muñoz 2011.

A pesar de una aparente redistribución de la tierra en la mediana propiedad, sigue siendo evidente el grado de concentración de la tierra, ya que mientras en 1960 el 75,8% de la superficie estaba en manos del 6,9% de los propietarios, para 2000 el 75,7% del área era del 13,6% de los dueños de los predios, lo cual no cambia para 2010 cuando el 13,7% de los propietarios poseían el 77,6% de las hectáreas agropecuarias (Balcazar et al 2001, Ibañez y Muñoz 2011).

4 El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución de una variable entre individuos u hogares se aleja de una distribución perfectamente equitativa. El índice de Gini mide la superficie entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de equidad absoluta, expresada como porcentaje de la superficie máxima debajo de la línea. Así, un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta.

Lo anterior es ratificado cuando se observa el comportamiento del índice de GINI<sup>4</sup> para predios rurales privados, que ha aumentado de 1985 a 2010, y que según Machado (2011) es uno de los más altos en América latina. Ibáñez y Muñoz (2011) calcularon igualmente el GINI de propietarios, y observaron una concentración todavía mayor, ya que al tener en cuenta propietarios con más de un predio, el indicador pasa de 0.877 en 2000 a 0.891 en 2010.

Cuadro 5.2  
Índice de GINI para predios privados en Colombia

1985	2000	2010
0,8497	0,853	0,86

Fuente: CGR sp e Ibáñez y Muñoz 2011.

Al revisar el comportamiento en el nivel municipal, se tiene una gran heterogeneidad. Para 2010 los Ginis municipales están entre el rango de 0.4 y 0.92, pero también se realiza una gran concentración, ya que en el 50% de los municipios el indicador de GINI supera el 0.732. Lo anterior se ve agravado cuando el 54,3% de los municipios incrementaron la concentración de la tierra entre 2000 y 2010 (Ibáñez y Muñoz 2011). Estos cálculos son ratificados por Machado (2011), tras concluir que para 2009 el 15.6% de los municipios superan el GINI de 0,8.

Observando la evolución histórica de la estructura de la propiedad de la tierra en Colombia, se evidencia la marginalidad del impacto de los programas de redistribución ofrecidos por el Estado. Según Balcazar et al (2009) más que la política pública de acceso a la tierra para la población campesina, los cambios son explicados por dinámicas normales del mercado y de herencias. Lo anterior va en contravía de la exuberante expedición de leyes y normatividad orientada a una mejor distribución de la tierra en el país, por lo que o no se tiene la capacidad institucional para atender los objetivos propuestos o porque no existe la voluntad política de aplicarla.

Cuadro 5.3  
Mecanismos estatales de redistribución de la tierra rural en Colombia 1962-2011

Períodos/ Proceso**	Compra Directa		DNE		Fondo Nacional Agrario		Subsidio Integral de Tierras		Zonas de Reserva Campesina		Titulación de Baldíos a Colonos*		Titulación de Baldíos a Comunidades Negras		Constitución y ampliación de Resguardos Indígenas		Total	
	Flias	Has	Flias	Has	Flias	Has	Flias	Has	Flias	Has	Flias	Has	Flias	Has	Flias	Has	Flias	Has
1962-1984					56.041	1.496.455					291,569	10.006.268			38.055	12.058.144	385.665	23.560.867
1985-2000					57,852	869.315	15.762	237.468	8,876	647.111	174.666	7.687.115	21.945	2.295.221	52.310	19.117.935	331.411	30.854.164
2001-2011	5.885	59.477	3.844	49.982	3,332	35,180	3.511	26.936	8,139	184,000	89,285	2.486.004	44.507	3.002.789	13,456	455.169	171.959	6.299.536
<b>Total</b>	<b>5.885</b>	<b>59.477</b>	<b>3.844</b>	<b>49.982</b>	<b>117.225</b>	<b>2.400.950</b>	<b>19.273</b>	<b>264.404</b>	<b>17,015</b>	<b>831.111</b>	<b>555.520</b>	<b>20.179.387</b>	<b>66.452</b>	<b>5.298.009</b>	<b>103.821</b>	<b>31.631.248</b>	<b>889.035</b>	<b>60.714.568</b>

Fuente: INCODER.

\*Para 1962-2000 se habla de predios.

\*\* Para 1962 -2000 son datos de CGR sp

Respecto a la gestión del antiguo Incora y del actual Incoder, se tiene que han afectado un total de 60,7 millones de hectáreas en beneficio de 946 mil familias, evidenciando una importante disminución de su accionar para la última década. En efecto, mientras para los periodos 1962-1984 y 1985-2000 se intervenían 1.812.374 hectáreas por año y 1.928.385 hectáreas por año, respectivamente, para 2001-2011 tan solo se alcanzó el 30% de esas cifras.

Por otra parte, se muestra que para este periodo (1962-2011) la principal acción desarrollada por estas entidades ha estado orientada hacia las comunidades étnicas, si se considera que la constitución y ampliación de resguardos indígenas constituyó, en términos de superficie, el 52,1% de la gestión; mientras que para las comunidades afrodescendientes corresponde al 9%. Ahora bien, si a lo anterior se adiciona la titulación de baldíos a colonos (33%), se infiere que la orientación de estas entidades ha obedecido a esquemas de titulación debido a la adquisición del derecho por razones ancestrales, culturales y de posesión de baldíos; es decir, que tan solo el 6% corresponde al impacto de la política estatal de redistribución de la tierra.

Esta intervención fue sobre 889 mil familias, con mayor concentración en las que obtuvieron sus títulos de propiedad en predios baldíos (62,5%). La atención promedio de familias por año para 2001-2011 también se ha visto disminuida, como quiera que pasó a la mitad de lo alcanzado en el periodo 1962-1984 y al 75% de lo obtenido entre 1985 y 2000.

El subsidio integral de tierras introducido por la Ley 160 de 1994, como mecanismo para dinamizar el mercado de las tierras, fue el cambio más significativo de los últimos tiempos en la intervención estatal sobre las tierras rurales. Sin embargo, Machado (2011) afirma que el hecho de que este mercado, para el caso colombiano, está lleno de imperfecciones, ha resultado en que la estructura de la tenencia de la tierra permanezca igual y que los factores propiciadores de la concentración se mantuvieran, lo cual se magnificó con la presencia del narcotráfico y el despojo por parte de actores ilegales. Lo anterior se evidencia con los limitados resultados de esta estrategia, al no alcanzar ni el 1% de las entregas de tierras en el accionar de las entidades responsables.

## Los resultados de la política de baldíos hasta 2012

La política de baldíos se examina aquí —a partir de archivos suministrados por el Incoder—, haciendo énfasis en la región de la Orinoquia, donde se han estado haciendo las mayores adjudicaciones en los últimos años. Estos archivos de adjudicación de baldíos muestran bastantes limitaciones para su análisis, puesto que no son consistentes en sus datos y contienen muchas falencias. Sobresale, en muchos casos, la falta de datos en aspectos tales como la fecha de adjudicación, la existencia de cónyuge con su respectiva información, número de identificación y sexo del adjudicatario y hasta el área a adjudicar.

Según los archivos entregados por el Incoder, que contienen datos desde 1901 hasta el 29 de noviembre de 2012, en ese periodo se habían hecho 619.937 adjudicaciones con un área de 23.431.557 hectáreas. En dicha

información se destaca el gran número de predios con áreas menores a una (1) hectárea, los lotes de hasta 1000 m<sup>2</sup> y el área adjudicada a predios de más de 500 hectáreas. También llama la atención que aparecen 1.650 predios sin área adjudicada y 72.125 registros con cédula repetida.

Cuadro 5.4  
Adjudicaciones de baldíos hasta el 31 diciembre 2012

Rangos de área	Predios	Hectáreas	% Predios	% Hectáreas
de 0 a 100 m <sup>2</sup>	11.164	86	1,8%	0,0%
de 100 a 1000 m <sup>2</sup>	65.635	2.723	10,6%	0,0%
de 1000 m <sup>2</sup> a 1 Há	137.082	33.025	22,1%	0,1%
de 1 a 2Ha	36.219	53.711	5,8%	0,2%
de 2 a 5 Ha	60.837	205.749	9,8%	0,9%
de 5 a 10 Ha	56.370	414.017	9,1%	1,8%
de 10 a 20 Ha	66.751	996.198	10,8%	4,3%
de 20 a 50 Ha	117.044	4.182.225	18,9%	17,8%
De 50 a 100 Ha	31.482	2.272.634	5,1%	9,7%
de 100 a 200 ha	22.417	3.339.699	3,6%	14,3%
de 200 a 500 Ha	8.070	2.586.650	1,3%	11,0%
De 500 a 1000 Ha	4.349	3.394.877	0,7%	14,5%
> 1000 Ha	2.517	5.949.963	0,4%	25,4%
Total	619.937	23.431.557	100,0%	

Fuente: INCODER, Cálculos CGR.

Los predios con áreas adjudicadas menores a una (1) hectárea representan 34,5% del total de predios y el 0,15% del área, con 35.834 hectáreas. Por otro lado, los predios con más de 500 hectáreas representan casi el 40% del área adjudicada y el 1,11% de los predios.

La razón de estas adjudicaciones en áreas tan reducidas, se debe a que la entidad ha hecho bastantes adjudicaciones inferiores a las Unidades Agrícolas Familiares (determinadas para las zonas relativamente homogéneas), mediante excepciones a las normas expedidas en la Resolución 014 de 1995, que autoriza hacer adjudicaciones de hasta 2.000 m<sup>2</sup> en las zonas urbanas de los corregimientos, inspecciones de policía y pequeños poblados que no alcanzan el nivel de municipio. Esta misma directiva autorizó la titulación de terrenos baldíos en áreas rurales destinados a habitaciones campesinas, siempre y cuando los ingresos familiares del solicitante no sobrepasen los dos salarios mínimos mensuales.

Las adjudicaciones predios con grandes extensiones, se debe al elevado tamaño de las UAF en algunas zonas alejadas y con limitaciones productivas, como las sabanas de la Orinoquia, región en donde además se han hecho las mayores titulaciones de baldíos en términos de área.

Dentro de las grandes adjudicaciones, superiores a 1.000 hectáreas, se encontraron 2.519 casos, entre los cuales, las mayores a 15.000 hectáreas suman casi un millón de hectáreas, aunque allí se incluyen adjudicaciones a entidades como la liquidada Caja Agraria y la Universidad del Cauca.

Cuadro 5.5  
Grandes adjudicaciones hasta diciembre 2012

Area	No Predios	Área Há
1000 - 2000 Há	1.665	2.238.474
2000 - 3000 Há	600	2.362.071
3000 - 5000 Há	186	362.027
5000 - 10000 Há	46	352.027
1000 - 15000	2	30.000
> 15000 Há	20	967.391
Total	2.519	6.311.990

Fuente: INCODER, Cálculos CGR.

Por otro lado, llama la atención que en el 94,85% del total de solicitudes de predios concedidas, un total de 554.293, no aparecen datos sobre cónyuge del solicitante, lo que dificulta la verificación de datos para hacer las adjudicaciones cumpliendo la condición de no poseer otros predios rurales, pues es bien sabido que las familias campesinas están conformadas en su gran mayoría por parejas con o sin hijos.

## Adjudicaciones por departamento

Las adjudicaciones han mostrado grandes áreas en algunos departamentos. Donde ha habido mayor participación en el total de adjudicaciones, ha sido en departamentos como Meta, Vichada, Antioquia, Caquetá, Arauca, Santander y Cesar. Asimismo, en algunos departamentos estas han abarcado una proporción mayor al 30% del área departamental como Quindío, Arauca, Cesar, Meta, Santander, Casanare, Antioquia, Córdoba, Magdalena, Tolima y el Valle.

Por otro lado, al examinar —por departamentos— el área usada en actividades agropecuarias, lo asignado como baldío supera el 50% en regiones como Quindío, Valle, Meta, Cesar, Antioquia, Santander y Nariño, con la salvedad de que no hay datos para algunos departamentos como Arauca, Vichada, Caquetá y los demás de los antiguos territorios nacionales.

A nivel municipal, se examinaron los departamentos donde se han dado mayores adjudicaciones en los últimos años y se han presentado conflictos por grandes adjudicaciones y acumulación de tierras. Una limitación para el análisis, consiste en el desconocimiento de las áreas usadas en los municipios.

Por otro lado, la falta de actualización de las Unidades Agrícolas Familiares y del censo de baldíos apropiados ilegalmente, limita el aprovechamiento de los recursos, en este caso la tierra, en beneficio de los campesinos que no poseen dicho medio productivo, y quienes son los reales destinatarios de la normatividad vigente.

Cuadro 5.6  
Adjudicaciones por departamento

Departamento	Area Adjudicada (Há)	Area usada 2012	Area Depto	% Depto adjudicado	% Depto área usada	% Participación en adjudicaciones
QUINDIO	120.312,40	156.259	184.500	65,2%	77,0%	0,51%
ARAUCA	1.397.770,70		2.381.800	58,7%		5,97%
CESAR	1.197.039,50	1.961.456	2.290.500	52,3%	61,0%	5,11%
META	3.857.245,50	5.334.061	8.563.500	45,0%	72,3%	16,46%
SANTANDER	1.319.699,10	2.318.685	3.053.700	43,2%	56,9%	5,63%
CASANARE	1.783.048,80	4.024.875	4.464.000	39,9%	44,3%	7,61%
ANTIOQUIA	2.256.872,40	3.921.775	6.361.200	35,5%	57,5%	9,63%
CORDOBA	832.709,70	1.901.619	2.502.000	33,3%	43,8%	3,55%
MAGDALENA	743.517,20	1.634.380	2.318.800	32,1%	45,5%	3,17%
TOLIMA	746.314,50	1.826.361	2.356.200	31,7%	40,9%	3,19%
VALLE DEL CAUCA	660.287,00	884.168	2.214.000	29,8%	74,7%	2,82%
NORTE SANTANDER	519.075,10	1.313.735	2.165.800	24,0%	39,5%	2,22%
VICHADA	2.290.214,10		10.024.200	22,8%		9,77%
RISARALDA	93.931,80	195.195	414.000	22,7%	48,1%	0,40%
HUILA	437.882,40	1.334.222	1.989.000	22,0%	32,8%	1,87%
BOLIVAR	527.395,50	1.455.727	2.597.800	20,3%	36,2%	2,25%
PUTUMAYO	494.472,30		2.488.500	19,9%		2,11%
CAQUETA	1.687.154,90		8.896.500	19,0%		7,20%
LA GUAJIRA	386.605,70	1.677.935	2.084.800	18,5%	23,0%	1,65%

CUNDINAMARCA	397.450,50	2.037.363	2.421.000	16,4%	19,5%	1,70%
CALDAS	109.394,50	658.713	788.800	13,9%	16,6%	0,47%
BOYACA	279.041,10	1.796.245	2.318.900	12,0%	15,5%	1,19%
NARINO	387.060,40	765.113	3.326.800	11,6%	50,6%	1,65%
CAUCA	290.239,90	1.297.878	2.930.800	9,9%	22,4%	1,24%
ARCHIPIELAGO SAN ANDRES	420,10		4.400	9,5%		0,002%
CHOCO	276.920,00		4.653.000	6,0%		1,18%
ATLANTICO	20.073,80	277.530	338.800	5,9%	7,2%	0,09%
GUAVIARE	235.353,90		5.346.000	4,4%		1,00%
SUCRE	47.114,50	880.790	1.091.700	4,3%	5,3%	0,20%
AMAZONAS	11.200,10		10.966.500	0,1%		0,05%
GUAINIA	6.792,60		7.223.800	0,1%		0,03%
VAUPES	3.627,80		5.413.500	0,1%		0,02%
BOGOTA DC	15.105,20					0,06%
DEPARTAMENTO SIN ASIGNAR	214,10					0,00%
Total	23.431.557,07					100,00%

Fuente: INCODER, ENA, DANE, Cálculos CGR.

En el Departamento de Vichada, a excepción de Puerto Carreño, las adjudicaciones todavía muestran una baja proporción del área municipal, lo que indica la existencia de bastante área por adjudicar, pero que debe ser objeto de un cuidadoso examen para dar cumplimiento a la normatividad existente. Ver cuadro.

Cuadro 5.7

Área adjudicada por municipio en el Departamento de Vichada hasta 2012

Municipio	Área adjudicada	Área municipal Km2	Área Municipal Há	% Área Adjudicada
CUMARIBO	301.379	65.674	6.567.400	4,60%
LA PRIMAVERA	903.750	20.141	2.014.100	44,90%
PUERTO CARRENO	1.002.879	12.409	1.240.900	80,80%
SANTA ROSALIA	82.206	2.018	201.800	40,70%
Total	2.290.214			

Fuente: INCODER, Cálculos CGR.

En el Departamento del Meta, hubo necesidad de agrupar las asignaciones y las áreas de algunos municipios para tener una visión real de la magnitud de las entregas de baldíos, puesto que a medida que se iban haciendo las adjudicaciones, se presentaba la segregación de municipios a partir de otros más grandes (Ver cuadro).

Cuadro 5.8  
Área adjudicada por municipio en el Departamento del Meta hasta 2012

Municipio	Área adjudicada Há	Área municipal Km2	Área Municipal Há	% Área Adjudicada
ACACIAS	114.504	1.149	114.900	99,7%
CABUYARO	72.333	832	83.200	86,9%
CASTILLA LA NUEVA	12.693	503	50.300	25,2%
CUBARRAL + EL DORADO	14.679	1.276	127.600	11,5%
CUMARAL + BARRANCA DE UPÍA	75.055	1.248	124.800	60,1%
EL CALVARIO + SAN JUANITO	20.654	448	44.800	46,1%
FUENTE DE ORO	73.044	576	57.600	126,8%
GRANADA + EL CASTILLO+ SAN JUAN DE ARAMA + LA MACARENA + LEJANIÁS + MESETAS + URIBE + VISTAHERMOSA	295.254	27.236	2.723.600	10,8%
GUAMAL	10.441	638	63.800	16,4%
PUERTO LOPEZ + PUERTO GAITÁN	1.705.779	23.775	2.377.500	71,7%
RESTREPO	46.396	289	28.900	160,5%
SAN CARLOS GUAROA	74.419	814	81.400	91,4%
SAN MARTIN + MAPIRIPÁN + PUERTO LLERAS + PUERTORICO + PUERTO CONCORDIA	1.213.764	25.523	2.552.300	47,6%
VILLAVICENCIO	12.823	1.328	132.800	96,6%
Total	3.857.246			

Fuente: INCODER, Cálculos CGR.

En algunos municipios, se puede decir que el área municipal ha sido adjudicada como baldíos casi en su totalidad, como es el caso de Acacías, Villavicencio y San Carlos de Guaroa, mientras que en otros municipios aún hay proporciones mayores de terreno disponibles para su entrega.

Sin embargo, son llamativas las proporciones de áreas adjudicadas como doble adjudicación u otro error —y en esto pueden jugar un papel muy importante las mediciones topográficas—, puesto que en algunos municipios las áreas adjudicadas superan el área municipal, como en Restrepo y en Fuente de Oro. Otra situación que podría ocurrir es que los predios revocados, incautados y extinguidos, al volverse a adjudicar se tomen como una nueva adjudicación.

Por otro lado, la presencia de parques naturales hace aparecer algunos municipios con alto potencial de tierras sin adjudicar, como ocurre en municipios cercanos a la Sierra de la Macarena; sin embargo, para estas zonas existen normas que lo prohíben y, por lo tanto, el área disponible no es tan grande como parece.

Cuadro 5.9

Área adjudicada por municipio en el Departamento de Casanare hasta 2012

Municipio	Área adjudicada	Área municipal Km2	Área Municipal Há	% ÁreaAdjudicada
AGUAZUL	192.150	1.455	145.500	132,1%
CHAMEZA	12.517	289	28.900	43,3%
HATO COROZAL	128.344	5.581	558.100	23,0%
LA SALINA	4.891	194	19.400	25,2%
MANI	186.672	3.784	378.400	49,3%
MONTERREY	60.241	759	75.900	79,4%
NUNCHIA	46.687	1.101	110.100	42,4%
OROCUE	116.165	4.789	478.900	24,3%
PAZ ARIPORO	242.012	12.114	1.211.400	20,0%
PORE	54.662	786	78.600	69,5%
RECETOR	12.163	179	17.900	67,9%
SABANALARGA +			-	
VILLANUEVA + SAN LUIS	92.021	1.458	145.800	63,1%
DE GACENO			-	
SACAMA	3.930	291	29.100	13,5%
SAN LUIS PALENQUE	36.693	3.057	305.700	12,0%
TAMARA	36.708	1.136	113.600	32,3%
TAURAMENA	183.196	2.391	239.100	76,6%
TRINIDAD	51.547	2.991	299.100	17,2%
YOPAL	355.300	2.532	253.200	140,3%
Total	1.783.049			

Fuente: INCODER, Cálculos CGR.

Una situación similar se presenta en Casanare, con asignaciones superiores al área municipal en Yopal y Aguazul, mientras que en los demás municipios, donde hay grandes hatos ganaderos, existen proporciones importantes sin adjudicar. Empero, a falta de un inventario de tierras baldías, no es posible saber con certeza la magnitud real de las tierras sin adjudicar incluidas en grandes propiedades, como ocurre también en los demás departamentos de la Orinoquia y aún de la Amazonia. Sin embargo, al final de este capítulo se trata de hacer una aproximación al tema para esta región.

En el Departamento de Arauca la situación es similar, pues mientras el municipio de Saravena muestra adjudicaciones superiores a su propia área, por otro lado existen grandes áreas sin asignar en varios municipios. Ver cuadro.

Cuadro 5.10  
Área adjudicada por municipio, Departamento de Arauca, hasta 2012

Municipio	Área adjudicada	Área municipal Km2	Área Municipal Há	% Área Adjudicada
ARAUCA	346.077	5.751	575.100	60,2%
ARAUQUITA	152.191	3.060	306.000	49,7%
CRAVO NORTE	277.184	5.221	522.100	53,1%
PUERTO RONDON	125.035	2.313	231.300	54,1%
SARAVENA	102.887	907	907	113,4%
TAME + FORTUL	394.396	6.566	656.600	60,1%
Total	1.397.771			

Fuente: INCODER, Cálculos CGR.

## Adjudicaciones con cédulas repetidas

En la base de datos del Incoder se encontraron varios casos de adjudicaciones múltiples para la misma cédula. En razón a ello, se abordó el tema de manera detallada en los departamentos de Arauca, Casanare, Meta y Vichada. A partir de dicho ejercicio se encontraron varias adjudicaciones en Casanare y Meta, que corresponden a terrenos para instituciones educativas, parques y construcciones municipales, que en total suman 146 predios y 1.817,07 hectáreas en Casanare, y 46 predios con 42,39 hectáreas en Meta.

Cuadro 5.11  
Adjudicaciones con cédulas repetidas en la Orinoquía

Departamento	Adjudicaciones	Área Há	> UAF	> UAF Há
Arauca	122	17.039	3	3.036
Casanare	173	7.537	2	3.372
Meta	389	17.423	4	6.866
Vichada	252	71.048	2	4.182
Total	936	113.047	11	17.455

Fuente: INCODER, Cálculos CGR.

En los predios de particulares, en la mayoría de los casos la suma de las dos y, en dos casos, tres adjudicaciones, no sobrepasaron el máximo de la UAF (Unidad Agrícola Familiar) municipal. No obstante, se detectaron 11 casos donde el área sumada de las adjudicaciones superó el máximo de la UAF para el municipio. El área adjudicada en estos casos, de un total de 113.047 hectáreas, llegó a 17.455 hectáreas en 936 predios. Estos casos muestran graves fallas en el control a las adjudicaciones, si se tiene en cuenta que fueron hechas con

poco tiempo de diferencia entre unas y otras. Además, resultan en una violación a las normas sobre baldíos y se constituyen en un punto de partida para iniciar la recuperación de baldíos mal adjudicados.

Desde 2001 el Incoder inició la identificación de predios que ameritaban la revocatoria de su adjudicación, y hasta la fecha identificó 399 predios con un área de 274.481 hectáreas. Durante el desarrollo de esta gestión, el 58,4% de los procesos cuentan con resolución final, el 32,7% siguen su curso legal y cerca del 9% no han continuado por haber sido trasladados a otros procedimientos o haber sido archivados (solo un caso se archivó).

**Cuadro 5.12**  
Estado procesos de revocatoria de adjudicaciones

Etapa proceso revocatoria	% Participación
Etapa previa	9,6%
Traslado a otro procedimiento	8,6%
Pruebas	12,2%
Resolución inicial	10,9%
Resolución final	58,4%
Archivado	0,3%
Total	100,0%

Fuente: INCODER, Cálculos CGR.

De la región de la altillanura solo figuran los departamentos de Meta y Vichada con revocatorias. Estas regiones participan, en el total nacional, con el 18,5% de los predios y el 79,5% del área, según se puede ver en el cuadro siguiente.

**Cuadro 5.13**  
Revocatorias en Meta y Vichada

Departamento	N° Predios	Área(Ha)
Meta	39	55.302,84
Vichada	35	162.977,43
Total	74	218.280,27

Fuente: INCODER, Cálculos CGR.

El proceso de las revocatorias se ha fundamentado en la detección de predios indebidamente adjudicados, principalmente por superar la UAF o por encontrarse que el beneficiario no es sujeto de reforma agraria.

## Registro compraventa: baldíos adjudicados<sup>5</sup>

La Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) maneja dos sistemas de información: Folio Digital y SIR<sup>6</sup>. Para las pruebas de auditoría se trabajó el SIR, con información de 26 departamentos: Antioquia, Amazonas, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, La Guajira, Guainía, Huila, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, San Andrés, Santander, Sucre, Tolima y Valle.

Del total, 146.564 registros cumplieron la condición de tener un registro de compraventa y para estos predios se calculó el tiempo transcurrido hasta el momento de la venta. Los registros se agruparon de acuerdo con los siguientes rangos: menores a 6 meses, 6 y 12 meses, 1 y 5 años, 6 y 10 años, 11 y 15 años, 16 y 20 años, mayor de 20 años. Y como resultado de este proceso se obtiene lo siguiente:

El 10 % de los predios baldíos adjudicados a nivel nacional, se están vendiendo en un periodo inferior a 6 meses; esta situación es bastante acentuada en el Departamento de Bolívar. De igual forma, se concluye que el 41% de los predios adjudicados son vendidos antes de transcurrir los 5 años.

Sobre el particular, si bien no existe una limitación de carácter legal que impida enajenar los predios materia de una adjudicación, la Contraloría General de la República considera necesario implementar mecanismos legales y de seguimiento, para garantizar que con la asignación de baldíos se logren los fines previstos en el artículo 64 de la Constitución. De manera especial, se resalta el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

## Verificación de cumplimiento de requisitos para adjudicar baldíos

En el Incoder se observan deficiencias al constatar el cumplimiento de los requisitos para la adjudicación, ya que no se realizan actividades tendientes a confrontar las afirmaciones del solicitante, a partir del cruce de información entre bases de datos pertenecientes a agencias estatales u otras fuentes de información. Se apela al principio constitucional de la buena fe para aceptar situaciones susceptibles de ser probadas o confirmadas, a través de otros mecanismos idóneos que permitan a la entidad tener certeza sobre los hechos que se pretenden probar, tales como patrimonio inferior a 1000 SMLV y la condición de pertenencia a población desplazada para la adjudicación de baldíos reservados, entre otros.

En otros procedimientos, tales como la inspección ocular y el diligenciamiento del formato de protección y utilización racional de los recursos renovables, se constató que se vienen adelantando más como requisito obligatorio para completar el expediente, que para constituir una prueba idónea sobre la ocupación y explotación del baldío durante los cinco (5) años anteriores a la solicitud, o sobre la atención de los requisitos

ambientales. Tal circunstancia se desprende de los hechos contenidos en el acta que se levanta durante la diligencia, de donde no se deducen los criterios con base en los cuales se concluye sobre el cumplimiento de dicho requisito, ni se encuentran testimonios de los colindantes durante la visita, que puedan dar fe de la explotación.

Dicha circunstancia se confirma cuando los técnicos que efectúan la inspección ocular o que diligencian el formato referido, ostentan disciplinas técnicas o profesionales que no entregan conocimientos específicos sobre las materias a evaluar, como, por ejemplo, descripción técnica de linderos suscritas por zootecnistas, e incluso topógrafos que certifican explotación económica del bien. Lo anterior genera incertidumbre sobre la realización efectiva de las diligencias y sobre la idoneidad de los pronunciamientos de los agentes de In-coder para cada caso, que pueden llevar a la adjudicación de baldíos a personas que no cumplen los debidos requisitos, o en favor de grupos familiares que hacen solicitudes individuales, debido a deficientes sistemas de control y seguimiento a la ejecución de los procedimientos a cargo de la entidad.

## Asignaciones de baldíos por excepción, como regla general

Del análisis hecho a los 56118 registros de solicitudes adjudicadas, se obtiene lo siguiente:

Cuadro 5.14  
Titulación de baldios por excepción

Tamaño del predio	Numero Solicitudes	%	Area	%
Menor a 2000 m2	22891	41	1061,277	0,1
Mayor a 2000 m2	33227	59	1471425,663	100
Total	56118		1472486,94	

Fuente: INCODER, Cálculos CGR.

El cuadro anterior muestra que el 40,8% de las solicitudes adjudicadas por el In-coder corresponden a predios con una extensión menor a 2.000 m<sup>2</sup>, adjudicadas según acuerdo 14 de 1995, de las cuales 8193 (14,5%) adjudicaciones son para uso exclusivo de vivienda.

Tal como se evidencia en la información generada por la entidad, la adjudicación de predios baldíos con base en las excepciones 1 y 2 del Acuerdo 014 de 1995, se ha convertido en la regla general de adjudicación, según número de adjudicaciones hechas respecto a las del total del periodo evaluado. Dichas excepciones consisten en:

“1. Las adjudicaciones de baldíos que se efectúen en las zonas urbanas de los corregimientos, inspecciones de policía y poblados no elevados aún a la categoría administrativa de municipios. El área titulable será hasta de dos mil (2000) metros cuadrados, conforme a lo previsto en el Decreto 3313 de 1965.

2. Cuando se trate de la titulación de lotes de terrenos baldíos en áreas rurales, destinados principalmente a habitaciones campesinas y pequeñas explotaciones agropecuarias anexas, siempre que se establezca por el Instituto que los ingresos familiares del solicitante son inferiores a los determinados para la unidad agrícola familiar.”

Estas excepciones a la regla de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF), se han convertido en una vía a través de la cual se permiten varias adjudicaciones, que derivan en asignación de predios para la acumulación de propiedades por parte de solicitantes cuya actividad principal no es la agropecuaria; y, además, sin tener en cuenta el requisito de acreditar que dos de las terceras partes del predio se encuentren en proceso de explotación, y que esta explotación garantice el sostenimiento de la familia adjudicataria.





Foto: Mônica Para Barbosa.

# Capítulo 6

## Gestión irregular con los baldíos y daño patrimonial al Estado

La dinámica de concentración de tierras ha generado unas importantes consecuencias para el caso colombiano. De acuerdo con un reciente documento de la FAO<sup>1</sup>, la situación de la tierra en el país tiene la siguiente caracterización:

“... concentración y extranjerización de tierras destinadas a la producción de materias primas para la elaboración de biocombustibles. Las principales transacciones sobre tierras se realizan por parte de grandes grupos económicos del país y recientemente por empresas extranjeras favorecidas por políticas que incentivan la inversión extranjera, estímulos e incentivos a las plantaciones a gran escala y reformas a la legislación agraria para levantar las restricciones a la compra de grandes extensiones de tierras, principalmente en la región de la Altillanura orinoquense (...). De igual forma, se puede señalar presencia de transnacionales en el agro, cuyo origen es EE. UU., Japón, Israel, Chile y España”.

A pesar de que el régimen de tierras públicas en Colombia se desprende desde la Colonia con los bienes realengos que eran administrados directamente por la Corona, no es sino hasta el siglo XIX cuando se organizan normativamente los baldíos. A partir de entonces se dejó establecido que estos pertenecen a la Nación, y que podrían ser adjudicados con condición resolutoria.

En tanto constituyen bienes públicos, es papel de la Contraloría General de la República, como máximo órgano de control fiscal del país, pronunciarse sobre la posibilidad de generar daño patrimonial al Estado por la indebida gestión sobre este tipo de bienes.

Para dar respuesta a lo anterior, previamente debemos conceptualizar muy claramente qué entendemos por daño patrimonial al Estado, en relación con los bienes baldíos. Posteriormente, precisaremos cuál es el procedimiento legal de adjudicación de baldíos, y finalizaremos con el estudio sobre las consecuencias patrimoniales que le acarrea al Estado la violación del procedimiento descrito.

### Contenido del patrimonio del Estado

El respeto al patrimonio público tiene una importancia significativa en el régimen jurídico colombiano. Se destaca una amplia normatividad en su defensa y una robusta institucionalidad que la respalda. El concepto de patrimonio público frente al control fiscal, conduce a distintos elementos. Primero, como el concepto general de patrimonio en tanto prenda general de garantías de los sujetos jurídicos; y dentro de este, es

<sup>1</sup> GOMEZ E. Sergio. FAO. Documento de trabajo. Reflexiones sobre la dinámica reciente del mercado de tierras en América Latina y el caribe. Santiago de Chile. Octubre de 2011.

necesario escindir entre lo público y lo privado. Y finalmente, el concepto de patrimonio público que busca defenderse desde la Ley 610 de 2000 y su relación con los puntos anteriores.

El concepto de patrimonio viene del derecho romano y estuvo integrado solo por activos de contenido económico. *“Etimológicamente se deriva de la voz latina patrimonium, que significa conjunto de bienes derivados de padre o de un antepasado, constituido como universalidad jurídica”*<sup>2</sup>. Y ya en sentido actual, se denomina como patrimonio una universalidad jurídica de que es titular una persona, comprendida por los derechos reales, de crédito e inmateriales que tengan valoración económica, incluyendo activos y pasivos<sup>3</sup>.

Cuando se hace referencia a patrimonio público, se habla de esa universalidad jurídica que está en cabeza del Estado. Así lo define el Consejo de Estado:

“El derecho colectivo a la defensa del patrimonio público ha sido definido por esta Corporación como el conjunto de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario. Esos bienes le sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme con la legislación positiva. La protección al patrimonio público busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y responsable, esto es, de acuerdo con lo dispuesto en las normas presupuestales, y en las de planificación del gasto”<sup>4</sup>.

Los bienes y los recursos son los pilares del patrimonio estatal. Se puede afirmar, además, que el concepto de patrimonio público guarda relación con un tipo de bienes y recursos y de acuerdo *“...a la finalidad pública a la que los mismos tienen la vocación de servir”*<sup>5</sup>.

Al referirnos a los bienes, podemos decir que, en general, estos son públicos y privados. Es esta una distinción general de acuerdo con el titular del derecho de dominio. El concepto de bien hace relación, como lo señala la doctrina, a aquellas cosas que tienen un carácter útil para el derecho:

“Proviene ella del adjetivo latino bonus, que, a su vez, deriva del verbo beare, el cual significa hacer feliz. Realmente, aunque las cosas que se tienen por propias no dan la felicidad, contribuyen al bienestar del hombre por la utilidad moral o material que de ellas puede obtener”<sup>6</sup>.

En síntesis, es válido considerar que los bienes del Estado son aquellas cosas útiles, sin importar el carácter material o inmaterial de las mismas, cuya titularidad jurídica pertenece al Estado por disposición legal, judicial o convencional. Dentro de los bienes del Estado o bienes de la unión, como los define el artículo 674 del Código Civil, se encierra una universalidad jurídica que comprende bienes materiales e inmateriales, muebles e inmuebles, bienes de uso público (calles, parques, plazas, etc.), bienes fiscales (edificios, fincas, granjas, etc.), y el conjunto de derechos patrimoniales que adquiera el propio Estado y que tiende a extenderse a medida que las ciencias jurídicas interaccionan con otros campos de conocimiento<sup>7</sup>.

2 Velásquez Jaramillo, L. G. (1991). *Bienes*, 4ª Edición. Bogotá: Editorial Temis .

3 VALENCIA ZEA, Arturo. *Derecho civil. Tomo 2. Derechos reales*. 8ª edición. Editorial Temis. Bogotá. Pág. 26 y s.s.

4 Consejo de Estado. *Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Radicado 01531-00 del 26 de julio de 2012*.

5 República de Colombia. *Rama Judicial. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 18 de marzo de 2010. Radicado N° 14390*.

6 ALESSANDRI, Arturo y otros. *Tratado de derecho Civil. Parte Preliminar y General. Tomo II. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1998. Pág. 12*

7 *Es de resaltar igualmente que este tipo de bienes no hace referencia de manera exclusiva a bienes materiales, sino que también se incluyen los bienes inmateriales, como se puede deducir a manera de ejemplo del concepto de patrimonio cultural de la Nación, que trae el artículo 4° de la Ley 397 de 1997.*

De otra parte, los recursos del Estado que guardan una relación inescindible como un tipo especial de bienes, pueden asimilarse al tesoro público, y este puede ser definido como los dineros y valores que se encuentran a favor del Estado. Desde luego, tienen un carácter económico y su titularidad jurídica se encuentra en la Nación, haciendo de ellos un derecho colectivo que debe ser protegido por el Estado a través de las entidades competentes para tal efecto, como los órganos de vigilancia y control.

Hasta aquí podemos hacer referencia a una conceptualización general del patrimonio público. Para efectos de control y responsabilidad fiscal, el concepto de patrimonio público mencionado en la Ley 610 de 2000, bien puede asimilarse al de Hacienda Nacional definido en el artículo 35 de la Ley 42 de 1993:

ARTÍCULO 35. Se entiende por Hacienda Nacional el conjunto de derechos, recursos y bienes de propiedad de la Nación. Comprende el Tesoro Nacional y los bienes fiscales; el primero se compone del dinero, los derechos y valores que ingresan a las oficinas nacionales a cualquier título; los bienes fiscales aquellos que le pertenezcan así como los que adquiera conforme a derecho.

El concepto de hacienda nacional no es una innovación de la Constitución Política de 1991. Ya existía en la Ley 106 de 1873, Código Fiscal de los Estados Unidos de Colombia, que le daba un significado de universalidad: un conjunto de bienes, rentas, contribuciones, derechos, y acciones pertenecientes al Estado. Desde entonces las palabras fisco, erario, tesoro, arcas o cajas nacionales y hacienda nacional se usan técnicamente con sinonimia. Esta hacienda nacional se ha dividido en bienes nacionales y tesoro nacional. Y también, desde entonces, dentro de los primeros se encuentran las tierras baldías, que serían en virtud del artículo 5°, en su primer numeral, aquellos “... *bajo cuya denominación se comprenden todas la tierras no apropiadas con títulos legítimos*”.

## El patrimonio público como objeto de protección de los órganos de control fiscal

Hace 90 años que se institucionalizó el control fiscal en Colombia. La Ley 42 de 1923 habría de concretar, en un texto normativo, parte de las recomendaciones que la misión Kemmerer dejaría para el país. En su artículo 6° establecía, como función, el control de las cuentas derivadas de la administración activa o pasiva del Tesoro Nacional. Muchos años después, la Constitución Política de 1991 habría de refrendar y ampliar la función de los órganos de control fiscal, al ordenar, en el artículo 267, que la Contraloría General de la República (CGR) fuera la encargada de vigilar la gestión fiscal de quienes manejan fondos o bienes del Estado.

Las transformaciones al control fiscal en Colombia son destacadas. Se pasó del control previo y el análisis numérico contable, a un control posterior y una mirada holística de la administración. Aunque antes, como

8 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia 00254-01 del 10 de febrero de 2005.

9 Corte constitucional. Sentencia C-382 de 2008.

10 Constitución Política, ARTICULO 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

- Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
- Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.
- Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.
- Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.
- Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.
- Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
- Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
- Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.

ahora, siempre ha preocupado a los entes de control fiscal la administración, uso y manejo del patrimonio del Estado. Según el Consejo de Estado, “*el interés colectivo a la defensa del patrimonio público es uno de los derechos de mayor connotación en el Estado de Derecho colombiano, teniendo en cuenta que es a través de él que el Estado da cumplimiento a los fines para los cuales fue estatuido, y participa en la prestación de servicios públicos en beneficio de la comunidad*”<sup>8</sup>.

La defensa del patrimonio público se encuentra en la Constitución Política como un importante propósito del Estado colombiano, pero no es una defensa per se del mismo, sino como un mecanismo para lograr los fines que abarca la convivencia social y que se expresan desde el propio preámbulo de la Carta. El proceso constituyente de 1991 buscó asegurar a todos los residentes en Colombia la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz. De acuerdo con la Constitución Política, el Estado debe promover la prosperidad, buscar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, pero hace, a través de su articulado, una especial mención a los sectores más vulnerables de la población: los niños, la población en situación de pobreza, las víctimas de la violencia, las madres y los padres cabeza de familia, los discapacitados. En fin, a estos grupos de personas la Constitución ordena darles un apoyo especial por parte del Estado.

El control fiscal es la herramienta adecuada, de orden administrativo, mediante la cual el Estado busca garantizar el cumplimiento de los objetivos previstos para las finanzas públicas<sup>9</sup>. Dicho tipo de control incluye varias actividades que están previstas en el artículo 268 de la Carta Política<sup>10</sup>, pero básicamente se circunscribe a dos: la vigilancia y la responsabilidad fiscal. Las demás actividades, de una u otra manera, apoyan estas dos funciones esenciales.

El control fiscal genéricamente visto tiene entonces dos momentos: el del ejercicio auditor o de vigilancia del fisco, y el de la responsabilidad fiscal o establecimiento de la responsabilidad que se deriva de la gestión fiscal. Si, como producto del primer momento, aparecen elementos que permitan inferir acciones u omisiones que constituyen un detrimento patrimonial al Estado, se ordenará iniciar un Proceso de Responsabilidad Fiscal, que tiene por objeto verificar cuáles son las personas que deben responder por la afectación al erario.

Los conceptos de daño, patrimonio público y gestión fiscal son pilares fundamentales para comprender las funciones atribuidas por el constituyente en los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución. Sobre estos conceptos hubo por mucho tiempo una notable indefinición, hasta que la Ley 610 de 2000, no obstante su carácter procesal, hizo referencia expresa a cada uno de estos elementos.

Con respecto al daño patrimonial al Estado, la Ley 610 de 2000 hizo una definición para efectos exclusivos de la responsabilidad fiscal, que bien vale la pena recordar:

Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley, se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público<sup>11</sup>.

Se puede extraer del artículo 6° que el daño puede revestir distintas formas, puede ser un menoscabo, una disminución, un perjuicio, el detrimento, la pérdida, el deterioro de bienes, recursos o intereses. Cualquiera de estas situaciones preocupa al control fiscal, siempre que recaigan sobre el patrimonio público. Toda afectación a los intereses, bienes o recursos públicos, enmarcada dentro de los cometidos o los fines del Estado, puede generar daño patrimonial al Estado.

Esta amplitud posible de conductas reprochables, tiene, sin duda, una justa explicación basada en los postulados constitucionales de los Estados modernos. En efecto, las personas a quienes se ha entregado la administración y manejo de la cosa pública, de los bienes e intereses patrimoniales del Estado, deben tener un régimen de responsabilidad más estricto, y se les debe exigir un comportamiento más delicado con el manejo de bienes colectivos que a la generalidad de los servidores del Estado. La dignidad de un cargo tiene una consecuente responsabilidad<sup>12</sup>. Si bien es cierto que la jurisprudencia constitucional proscribió la culpa leve como factor de imputabilidad<sup>13</sup>, la ley es amplia en la tipicidad de la norma administrativa y, por ello, en la posibilidad de iniciar el respectivo Proceso de Responsabilidad Fiscal.

De otra parte, debe resaltarse de la norma, que esta no distingue entre sujetos públicos y particulares, establece como sujetos de responsabilidad fiscal tanto a servidores públicos como particulares, siempre que administren o manejen recursos o bienes públicos:

“Si la gestión fiscal es antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, y causa una lesión al patrimonio público, es objeto de investigación por parte de la contraloría competente. Nótese que determinante en la descripción normativa y en la finalidad de la norma es la protección del patrimonio público no la naturaleza jurídica de quien hace uso de él.

Sin importar que se trate de personas jurídicas o particulares, que éstos sean públicos privados, todo sujeto de obligaciones y derechos que maneje o administre recursos, bienes o fondos públicos, denominado por la ley gestor fiscal, tiene el deber de hacer un buen manejo o administración de ellos, (...)”.

• *Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.*

• *Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho.*

• *Presentar informes al Congreso y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.*

• *Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.*

• *Las demás que señale la ley.*

*Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General de Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General.*

<sup>11</sup> Originalmente el artículo 6° de la Ley 610 de 2000 incluía los conceptos de “uso indebido” y una gestión fiscal “inequitativa”, los cuales fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-340 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>12</sup> Contraloría General de la República. Oficina Jurídica. Concepto 2012EE20803 del 13 de abril de 2012.

<sup>13</sup> *Ibidem*. Corte Constitucional. Sentencia C-619 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil

<sup>14</sup> *Ibidem*. Contraloría General de la República. Oficina Jurídica. Concepto: 2010EE72421 del 27 de octubre de 2010.

Este es el objeto de protección que se ve amparado por el Estado, mientras que cada una de esas situaciones constituye los mecanismos como puede generarse el daño. Además también resalta la norma que el daño se produce por acción (hacer) u omisión (dejar de hacer) de quienes tienen el deber contractual o funcional de velar por la integridad y probo manejo de la cosa pública, en íntima armonía con el artículo 6° de la Carta Política que establece la obligación para quienes prestan servicios al Estado de hacer exclusivamente lo que les corresponde por ley o reglamento.

El carácter patrimonial del daño que predica la responsabilidad fiscal tiene una importancia significativa, ya que le da el carácter resarcitorio a este tipo de procedimientos, desechando la culpabilidad necesaria para imputar sanciones propias del *Ius Puniendi* del Estado y recogiendo más bien los criterios del artículo 63 del Código Civil colombiano. La Ley 610 de 2000, en el artículo 40, exige que para que se de apertura al Proceso de Responsabilidad Fiscal, debe existir certeza del daño al patrimonio estatal. En tanto que la falta dé certeza, amerita el inicio de una indagación preliminar, de acuerdo con el artículo 39.

El Estado colombiano se presenta constitucionalmente como un Estado Social, y ello genera una serie de consecuencias en el manejo de los recursos, que pueden entenderse en el plano programático pero también en las actividades de ejecución. Dentro de lo primero, debe partirse de la existencia de unos fines esenciales y sociales del Estado (artículos 2° y 366 de la Constitución Política).

Desde lo segundo, debemos considerar que el Estado Social no solo consagra una serie de garantías, libertades y derechos, sino que, además, debe crear las herramientas que doten de eficacia esos postulados contenidos en las normas. En la defensa del patrimonio público confluyen los intereses y las posibilidades jurídicas de una serie de entidades, como la Procuraduría General de la Nación, los dependencias de control interno, los órganos de control fiscal, el cuerpo legislativo, los jueces de la República y la Fiscalía General de la Nación, para nombrar solamente los entes públicos que tienen más notable protagonismo en esa tarea. Pero también los ciudadanos colombianos, mediante la acción pública popular, pueden buscar la defensa del patrimonio colectivo haciendo aún más amplio el espectro de posibilidades para materializar este derecho colectivo.

El concepto de patrimonio público es de enorme importancia para la labor de auditoría y para establecer la responsabilidad fiscal. Dentro de la primera, nos permite clasificar, una vez que hay un daño, el tipo de irregularidad administrativa y, por ende, de hallazgo ante el que se encuentra el funcionario auditor. Toda irregularidad administrativa es un hallazgo, pero no todo hallazgo es un hallazgo fiscal. Para que tenga esta última condición, es menester que esa irregularidad administrativa afecte el patrimonio público.

Para los procesos de responsabilidad fiscal, el daño patrimonial al Estado se erige como el factor determinante para iniciar el respectivo proceso. Sin la prueba de la existencia del daño, no puede darse inicio a este tipo de actuación administrativa (artículo 40, Ley 610 de 2000). De allí que, institucionalmente, la CGR haya

venido sosteniendo que de los tres elementos de la responsabilidad fiscal que se señalan en el artículo 5° de la Ley 610 de 2000<sup>15</sup>, el daño es el más importante. A partir de éste se inicia la responsabilidad fiscal. Si no hay daño, no puede existir responsabilidad<sup>16</sup>.

En este estado de cosas es preciso preguntar, ¿qué incluye el patrimonio del Estado? El patrimonio público es un concepto jurídico amplio, que incluye una serie de derechos de tipo subjetivo en favor de la colectividad, pero que pueden ser exigibles por cualquier ciudadano. Véase, entonces, el contenido de esta importante figura para la satisfacción de los fines estatales.

*15 Ley 610 de 2000. ARTÍCULO 5°. Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: – Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. – Un daño patrimonial al Estado. – Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.*

*16 Contraloría General de la República. Oficina Jurídica. Concepto 070A de 2001.*

## Quiénes son los llamados a responder en términos generales

La Ley 610 de 2000 estableció que debe atribuirse responsabilidad fiscal a toda aquella persona, natural o jurídica, sin importar que sea servidor público o particular, que en ejercicio de su condición realice gestión fiscal, contribuya a la realización de la misma, u obre con ocasión de esta.

La gestión fiscal cuenta con un concepto legal que es abundante en conductas, pero se limita a dos grandes verbos rectores: administrar o manejar la cosa pública. En tal sentido, el artículo 3° de la Ley 610 de 2000, consagra:

“ARTICULO 3o. GESTIÓN FISCAL. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”. (Subrayado fuera del texto original).

El concepto de gestor fiscal hunde sus raíces en la propia evolución de la vigilancia y del control fiscal y, específicamente, en la responsabilidad que puede derivarse del ejercicio inadecuado de ella. Desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, se establece el derecho a vigilar y controlar el patrimonio público. El modelo democrático liberal trae, dentro de sus presupuestos, el control que la ciudadanía efectúa a las personas a quienes les ha brindado la confianza de manejar la cosa pública.

Así, precisamente, ha sido definida por el legislador la responsabilidad fiscal: como un tipo de responsabilidad con un sujeto activo cualificado, denominado gestor fiscal y un tipo de responsabilidad que realiza la ciudadanía, directamente, o por medio de algunas instituciones a quienes administran los recursos públicos.

Comprendida de esta manera, se requiere estar en un peldaño destacado dentro de la organización administrativa y tener capacidad material y jurídica de los bienes y fondos públicos, para ser sujeto de un Proceso de Responsabilidad Fiscal. En pocas palabras, se requiere, en principio, realizar gestión fiscal.

17 Corte Constitucional. Sentencia C-840 de 2001.

18 Entre otros pronunciamientos vale la pena destacar las Sentencias de la Corte Constitucional: C-840 de 2001; C-712 de 2002; C-619 de 2002; C- 655 de 2003 y C - 1176 de 2004.

19 Contraloría General de la República. Oficina Jurídica. Concepto 2007EE26632 del 12 de junio de 2007.

Pero no solamente los gestores fiscales podrán ser sujetos del Proceso de Responsabilidad Fiscal. Según el artículo 1° de la misma ley, también podrán ser sujetos de este tipo de actuación administrativa, los servidores públicos o los particulares que actúen con ocasión de la gestión fiscal, esto es, que realicen actos de administración o manejo “bajo el entendido de que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal”<sup>17</sup>.

Desde el concepto 0070A emitido en enero de 2001 por la Oficina Jurídica de la CGR, varios han sido los pronunciamientos de este órgano de control, como también jurisprudenciales, que han modulado la interpretación de la Ley 610 de 2000<sup>18</sup>. Dicho concepto, si bien cumplió un papel sumamente importante en su contexto y aún hoy sigue iluminando buena parte de la posición institucional sobre la concepción del daño, ha sido, como en la mayoría de las obras humanas, objeto de correcciones, aclaraciones o modificaciones. Especialmente en la Sentencia C-840 de 2001, la Corte Constitucional hizo valiosas precisiones sobre el sentido constitucional de la gestión fiscal y entre otras cosas concretó:

“Cuando el daño fiscal sea consecuencia de la conducta de una persona que tenga la titularidad jurídica para manejar los fondos o bienes del Estado materia del detrimento, procederá la apertura del correspondiente proceso de responsabilidad fiscal, sea que su intervención haya sido directa o a guisa de contribución. En los demás casos, esto es, cuando el autor o partícipe del daño al patrimonio público no tiene poder jurídico para manejar los fondos o bienes del Estado afectados, el proceso atinente al resarcimiento del perjuicio causado será otro diferente, no el de responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal únicamente se puede pregonar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre fondos o bienes del Estado puestos a su disposición. Advirtiendo que esa especial responsabilidad está referida exclusivamente a los fondos o bienes públicos que hallándose bajo el radio de acción del titular de la gestión fiscal, sufran detrimento en la forma y condiciones prescritas por la ley. La gestión fiscal está ligada siempre a unos bienes o fondos estatales inequívocamente estipulados bajo la titularidad administrativa o dispositiva de un servidor público o de un particular, concretamente identificados”.

Lo anterior no significa que, en los casos en que un particular o un servidor público engañen a la administración para obtener de esta un beneficio económico, no sea una conducta reprochable. Supone solo que la vía procesal para perseguir a dicho sujeto, no es el Proceso de Responsabilidad Fiscal, sino otras acciones que para esos determinados casos prevé el ordenamiento jurídico<sup>19</sup>. Así lo ha señalado el Honorable Consejo de Estado, al advertir:

“El resarcimiento de perjuicios por la pérdida, daño o deterioro de bienes del Estado, causados por servidores públicos o personas que no desarrollan gestión fiscal, ha de obtenerse dentro del proceso penal, si la conducta constituye delito, o por medio de la acción de reparación directa, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en los otros eventos”<sup>20</sup>.

20 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del cuatro (4) de agosto de 2003.

21 Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de noviembre 30 de 1995, Radicación número: 8429.

22 CASTAÑEDA BELTRÁN, Héctor. *Los baldíos en Colombia*. Editorial Leyer. 1998, pág. 13

Así, se tiene que son tres las opciones para ser llamado dentro de un Proceso de Responsabilidad Fiscal:

- Quien realice gestión fiscal. (artículo 1°, 4° y 6° de la Ley 610 de 2000)
- Quien obre con ocasión de la gestión fiscal (artículo 1° de la Ley 610 de 2000)
- Quien contribuya a la gestión fiscal (artículo 6° de la Ley 610 de 2000)

## Especificidades jurídicas de los bienes baldíos

Conforme al Código Fiscal (artículo 44), “son baldíos, y en tal concepto pertenecen al Estado, los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño, y los que habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado”. De esta manera, son adjudicables, en tanto, según el Consejo de Estado, “la posesión de los inmuebles rurales, puede conducir a obtener la adjudicación de los mismos, que obra como el modo de transmisión de propiedad, en favor de los particulares, siempre que dicha posesión se acomode a los lineamientos y a las exigencias de la ley agraria”<sup>21</sup>.

Ya desde la expedición del Código Fiscal, se señalaban dos clases de baldíos: todos los que carecen de dueño y los que habiendo sido adjudicados deben volver al patrimonio del Estado. Dentro de las causales de reversión del baldío estaba la inexplotación del predio dentro de los 10 años siguientes a su adjudicación, es decir, “... *el adjudicatario debía cumplir con la función social de la propiedad*”<sup>22</sup>.

Por su parte, la Ley 48 de 1882 (artículo 3°) establece que “las tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2519 del Código Civil”. Por su parte, la Ley 110 de 1912 consagra en su artículo 61 que “el dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción”. Finalmente, la Ley 160 de 1994 (artículo 65) señala que “la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que se delegue esta facultad”. De lo anterior, se desprende que los ocupantes de tierras baldías no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil.

Las normas anteriormente citadas establecen con claridad que los bienes baldíos, entendidos como terrenos situados dentro de los límites territoriales de la Nación, son bienes fiscales y dentro de dicha categoría, hacen

parte de los llamados “bienes fiscales adjudicables” (Cfr. art. 665 del Código Civil). De acuerdo con lo anterior, en Sentencia C-595 de 1995, la Corte Constitucional ha indicado que los baldíos “son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley”. De esta manera, son bienes fiscales en tanto pertenecen al Estado, de manera que hacen parte del patrimonio público.

En esta materia, el Consejo de Estado ha expresado lo siguiente:

*23 Consejo de Estado, Fallo 6107 de 2000.*

*24 Sentencia C-595 de 1995.*

“La propiedad estatal está compuesta por bienes de uso público y bienes fiscales, los primeros están destinados al uso general de los habitantes de un territorio, pertenecen al Estado como potestad económica y jurídica, pero él no los utiliza en su provecho, sino que están a disposición de los gobernados y los segundos pertenecen al Estado pero no están al servicio libre de la comunidad, sino destinados al uso privativo de la administración, para sus fines propios”<sup>23</sup>.

De lo anterior se desprenden varias particularidades, entre las cuales es preciso destacar las siguientes: (1) la imprescriptibilidad de los bienes baldíos, (2) la finalidad pública y de carácter constitucional a la que se encuentra supeditada su administración y adjudicación, (3) la naturaleza jurídica del acto de adjudicación y (4) el alcance de su ocupación indebida a la luz del daño fiscal.

## Imprescriptibilidad de los bienes baldíos

El hecho de que los bienes baldíos de la Nación sean de carácter fiscal, impide su apropiación por parte de particulares. El precitado artículo 65 de la Ley 160 de 1994 establece que los ocupantes no son poseedores, de manera que no pueden adquirir o pretender adquirir la propiedad sobre dichos terrenos en virtud de la figura de la prescripción civil. Con esta postura, el legislador responde a la exigencia constitucional de salvaguardar el carácter fiscal de los bienes baldíos, impidiendo su apropiación por la vía de la prescripción y supeditando su adjudicación al cumplimiento de una serie de exigencias de carácter público e inderogables.

El artículo 63 de la Constitución Política establece:

“Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

En el caso de los baldíos, la Corte Constitucional ha señalado que “la imprescriptibilidad significa que no es posible adquirir la propiedad de tales bienes, así se hayan ocupado durante largo tiempo”<sup>24</sup>.

De esta manera, “las tierras baldías, a diferencia de lo que ocurre en materia civil con los inmuebles en general, no se adquieren mediante la prescripción, sino por la ocupación y posterior adjudicación, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley vigente, Ley 160 de 1994”<sup>25</sup>. La citada ley, entonces, establece que la propiedad de estos bienes no se extingue para su titular, es decir la Nación, por ejercer un tercero la ocupación de los mismos durante un tiempo determinado, pues sobre esos bienes no se adquiere la calidad de poseedor, necesaria para *usucapir*.

La ley agraria, que es de carácter público, ha especificado, a su vez, los sujetos calificados que pueden ser adjudicatarios de los terrenos baldíos al establecer que estos terrenos solo podrán ser adjudicados a personas naturales de carácter campesino, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, a las fundaciones o asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público, o tengan funciones de beneficio social por autorización de la ley, o a las entidades de derecho público. También la Ley 160 de 1994 y los decretos 2664 y 0982 de 1995, en desarrollo de mandatos de optimización establecidos en la Constitución Política, prohíben hacer adjudicaciones a las personas cuyo patrimonio neto sea superior a mil salarios mínimos mensuales legales.

## Finalidad pública y constitucional de la adjudicación

La Corte Constitucional ha indicado que la adjudicación de baldíos, como decisión jurídica de carácter estatal que involucra la constitución o disposición de derechos reales sobre bienes de carácter fiscal, se encuentra supeditada a objetivos primordiales de carácter público y de alcance constitucional. Ha dicho la Corte que, en relación con personas naturales, y en el entendido de que los beneficiarios de la adjudicación de baldíos deben ser, por exigencia constitucional, sujetos de reforma agraria, el objetivo primordial de la adjudicación de baldíos es “permitir el acceso a la propiedad a quienes carecen de ella y contribuir a mejorar las condiciones económicas y sociales de los adjudicatarios”<sup>26</sup>.

En el caso de personas jurídicas, la finalidad de la adjudicación es, en criterio de la Corte, satisfacer necesidades colectivas y de servicio público en favor de la comunidad<sup>27</sup>. De estas finalidades existe una utilidad pública o de interés constitucional en la adjudicación de baldíos, que la Corte Constitucional desprende de dos expresiones normativas de carácter superior: la función social del derecho de propiedad y el paradigma redistributivo que en materia agraria, que consagró el constituyente de 1991.

Desde la perspectiva de la función social de la propiedad, la Corte Constitucional ha encontrado que el régimen especialísimo de adjudicación de los bienes baldíos está sustentado, en parte, en la exigencia constitucional según la cual, el derecho de propiedad y, especialmente, el carácter inmobiliario, “debe ser ejercido en forma tal que no perjudique sino que beneficie a la sociedad, dándole la destinación o uso acorde con las necesidades colectivas”<sup>28</sup>. Desde este enfoque, la Corte Constitucional se ha situado conceptualmente en los

25 *Ib.*

26 *Ib.*

27 Así, por ejemplo, la adjudicación de terrenos baldíos a entidades de derecho público se encuentra supeditada, conforme a la ley 160 de 1994, a la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos, o cuyas actividades hayan sido declaradas por la ley como de utilidad pública o de interés social, con la condición de que si no se cumple esta finalidad, los predios revertirán al dominio de la Nación.

28 Sentencia C-595 de 1995.

deberes y competencias del Estado en su rol de propietario, es decir, plantea la función social en relación con la *propiedad fiscal*.

Es importante señalar que, desde la reforma constitucional de 1936, el constitucionalismo colombiano ha dotado a la propiedad de esta función social que implica obligaciones, al tiempo que la Constitución de 1991 antes que ser ajena a esta tradición la refuerza con la concreción de un nuevo tipo de Estado, el Social y Democrático de derecho. En efecto, la Carta Política actual no solo mantiene dicha función social de la propiedad, sino que, además, le crea una vocación ambiental, dota al ciudadano de herramientas para el ejercicio de sus derechos tanto individuales como colectivos y establece como fin de la organización estatal, garantizar la efectividad de estos postulados.

Desde este enfoque, se imponen al titular del derecho de dominio obligaciones en beneficio de la sociedad, de manera que puede afirmarse que no es por el individuo en sí mismo que se adjudica la tierra baldía en Colombia, sino que, constitucionalmente, ello se realiza para garantizar unos fines estatales en beneficio de la sociedad. Entonces, desde dos particularidades, puede analizarse esta forma especial de propiedad: (a) la del *dominio eminente* y (b) la de la administración y adjudicación de bienes fiscales como atributo de la personalidad jurídica del Estado.

29 Sentencia C-255 de 2012.

30 *Ib.*

Desde la perspectiva del llamado *dominio eminente*, la administración y disposición de los bienes baldíos puede explicarse como una expresión de la soberanía pública del Estado. Así lo ha comprendido la Corte Constitucional, cuando señala que el artículo 102 de la Carta Política de 1991, al disponer que “el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”, hace un “reconocimiento genérico del concepto tradicional de «dominio eminente», como expresión de la soberanía del Estado y de su capacidad para regular el derecho de propiedad —público y privado— e imponer las cargas y restricciones que considere necesarias para el cumplimiento de sus fines, naturalmente dentro de los límites que la propia Constitución ha impuesto”<sup>29</sup>.

A su vez, este mismo artículo de la Constitución permite vislumbrar el alcance de la administración y adjudicación de los bienes baldíos, como expresión de un atributo de la personalidad jurídica de carácter estatal. Ello, por cuanto consagra el derecho de propiedad sobre los bienes públicos que forman parte del territorio, lo cual “es expresión de una característica patrimonial específica que se radica en cabeza de la persona jurídica de derecho público por excelencia en nuestro ordenamiento constitucional como es la Nación”<sup>30</sup>.

Esta doble connotación genera en las autoridades públicas un especial deber de diligencia, en cuanto a la administración y adjudicación de, entre otros, los bienes baldíos, pues la propiedad estatal o el dominio eminente de carácter territorial se encuentran a su vez encuadrados en la función social. Ésta no solamente implica que la propiedad privada debe ser ejercida en forma tal que no perjudique sino que beneficie a la so-

ciudad, dándole la destinación o uso acorde con las necesidades colectivas, sino a “una mayor afirmación de ciertas clases de propiedad” como es precisamente la de carácter estatal<sup>31</sup>.

31 Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1999.

32 *Ib.*

33 *Ib.*

Esta mayor afirmación que destaca la Corte Constitucional respecto de la función social de la propiedad, está, a su vez, estrechamente ligado con el paradigma redistributivo que la Constitución Política ha establecido en relación con la propiedad y tenencia agrarias. Desde esta perspectiva, la adjudicación de baldíos tiene como finalidad, precaver “la inequitativa concentración de la propiedad en manos de unos pocos”<sup>32</sup>.

En concepto de la Corte Constitucional, la adjudicación de terrenos de propiedad de la Nación, concretamente de baldíos, es el desarrollo de los artículos 64 y 65 de la Carta Política, de manera que:

“Tiene como objetivo primordial, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, pues es requisito indispensable, según la ley acusada, que el presunto adjudicatario no posea otros bienes rurales, ni tenga ingresos superiores a mil salarios mínimos mensuales (arts. 71 y 72 Ley 160/94), como también contribuir al mejoramiento de sus recursos económicos y, obviamente, elevar su calidad de vida”<sup>33</sup>.

Conforme lo anterior, el constituyente de 1991 partió del supuesto según el cual, la histórica falla de distribución que pesa sobre las trabajadoras y trabajadores del campo o sujetos agrarios de escasos recursos, se resuelve en parte con la desconcentración de la propiedad, tenencia o usufructo de la tierra y con la garantía del acceso real y efectivo de la propiedad agraria en favor de estos sujetos históricamente discriminados. Más aún, cuando la Ley 160 de 1994 recoge de antecedentes normativos la figura de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF) como límite de adjudicación, y establece que en caso de exceso del área permitida, hay *indebida ocupación de las tierras de la Nación* (art. 66). O si se considera que mediante el artículo 72 busca impedir la acumulación de baldíos para evitar la concentración y hacer democrático el acceso a la tierra, sin importar que se trate de personas naturales o jurídicas, propietarios o poseedores; incluso con un carácter retrospectivo, a quienes fueron adjudicatarios de baldíos con anterioridad a 1994, como se desprende de los artículos 39 y 40.

La norma extiende su imperio hasta 1979 y más atrás. En efecto, 15 años antes de su promulgación obliga a los adjudicatarios de baldíos, de aquél entonces, a solicitar consentimiento a la autoridad agraria para enajenar exclusivamente a campesinos de escasos recursos sin tierra o a minifundistas, pero nunca lo permite a grandes empresarios o terratenientes. Si el acto de adjudicación es anterior a 1979, ordena al adjudicatario a informar al Incoder para que este haga uso de su derecho preferencial a adquirir el predio que solo puede enajenarse a terceros de producirse el silencio de esta entidad.

Así, la adjudicación de tierras baldías es una forma de intervención institucional encaminada a la satisfacción de dichos fines, por lo que tiene como propósito dotar de tierras a quienes carecen de ellas. De esta forma,

la finalidad del Estado con la adjudicación de baldíos no puede interpretarse como una prerrogativa en favor de una persona determinada, sino como una medida para satisfacer necesidades sociales encomendadas a particulares que cumplen los requisitos establecidos en la ley. Ello, según la Corte Constitucional, está estrechamente relacionado con la realización del principio de igualdad, no sólo jurídica sino económica, social y cultural. La marginación y discriminación inherentes a la situación de pobreza y desprotección del campesinado en Colombia, permiten inferir que sobre estos sujetos sociales existe la condición de sujetos de especial protección constitucional, por lo que se obliga al Estado a desplegar acciones afirmativas en su favor.

*34 Corte Constitucional, Sentencia C-255 de 2012.*

*35 Ib.*

De allí que la Corte Constitucional también haya señalado que además de asegurar el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios, la adjudicación de terrenos baldíos “se proyecta como una manifestación del deber del Estado de promover las condiciones necesarias para que la igualdad sea real y efectiva, en su obligación de adoptar medidas de protección en favor de quienes, por su difícil condición económica, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta en el sector agropecuario”<sup>34</sup>. Lo anterior también quiere decir que el acto de adjudicación tiene una especial naturaleza, supeditada a fines inderogables y que cualquier forma de desviar el mecanismo de intervención institucional de las finalidades aquí destacadas, deviene en un acto ilegítimo que el legislador ha denominado ocupación indebida.

## Naturaleza jurídica del acto de adjudicación

Sostiene la Corte Constitucional que “la titulación de baldíos no se enmarca dentro de los actos contractuales entre iguales, en los cuales media un acuerdo de voluntades generalmente con intereses onerosos, sino que opera un acto de disposición a título gratuito por parte del Estado, encaminado al cumplimiento de sus fines desde la óptica de las acciones afirmativas a favor de sujetos de especial protección del sector agrario”<sup>35</sup>.

Conforme lo anterior, el derecho de dominio que se transmite con el acto de adjudicación del baldío contiene una condición resolutoria, ya que permite al Estado revertir dicha asignación cuando no se cumpla por parte del adjudicatario con la destinación del terreno, o incurra en alguna de las prohibiciones que presenta la ley. No puede hablarse, entonces, de un dominio pleno o ilimitado, sino de un derecho restringido o imperfecto que contiene algunas limitaciones que podemos sintetizar así:

**Destinación:** no puede destinarse el baldío a la explotación irracional de recursos naturales o a la producción de cultivos ilícitos. Deben adjudicarse tierras con aptitud agropecuaria, que deben explotarse por lo menos en dos terceras partes.

**Enajenación:** el bien otorgado en adjudicación sale del comercio, este no podrá enajenarse. Si bien el título de adjudicación, con su respectiva inscripción en las oficinas de instrumentos públicos, concede la propiedad

sobre el predio, este propietario no goza de los derechos de uso, goce y disposición que se derivan de la propiedad privada. El incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación puede generar hasta la reversión de la adjudicación, sometiéndose además el adjudicatario, en consecuencia, a la imposibilidad de obtener una nueva adjudicación antes de transcurridos quince (15) años.

**Hipoteca:** en los casos de hipoteca, la Ley 160 de 1994 establece que dentro de los 5 años siguientes a la adjudicación, esta propiedad solo podrá ser gravada con hipoteca para garantizar las obligaciones que se derivan de créditos agropecuarios.

Por su parte, el Consejo de Estado ha afirmado que el acto administrativo mediante el cual el Estado adjudica un bien baldío, es de carácter subjetivo y particular y constituye una forma especial de título traslativo de dominio otorgado por el Estado, con el cual el colono obtiene una propiedad condicionada<sup>36</sup> (siempre y cuando reúna los requisitos de ley y para los fines por ella previstos), que admite la reversión de la propiedad del bien baldío adjudicado al Estado.

Lo anterior sugiere que existe una responsabilidad compartida entre la administración y el ciudadano adjudicatario. Esta responsabilidad obedece a las finalidades anteriormente destacadas; es decir, al compromiso estatal-ciudadano de contribuir a la corrección de la inequidad en la distribución de los bienes rurales, mediante el cumplimiento de las obligaciones legales por parte del adjudicatario y del deber de supervisión diligente por parte del Estado. En este orden de ideas, “la aplicación del principio de buena fe opera en beneficio de la administración para proteger el interés público”<sup>37</sup>.

Desde esta postura es que se deben analizar las distintas formas de pretermisión de las prohibiciones y exigencias legales, que particulares y algunos agentes estatales han generado en Colombia respecto de la destinación fáctica de los bienes baldíos. La manifiesta ilegalidad de actos jurídicos decididos sobre baldíos —independientemente de que éstos se hayan producido mediante actos administrativos o a través de negocios jurídicos de carácter privado—, se desprende de la desviación de las finalidades constitucionales de la ocupación de baldíos, provocada por tales actos.

Esta ilegalidad manifiesta, según la Corte Constitucional, puede derivar:

“(...) en la violación de requisitos sustantivos o materiales de la adjudicación de baldíos” y afecta “de manera sensible y directa los fines que subyacen en estos programas o implican una grave distorsión de los mismos, cuando la titulación no recaiga en sus destinatarios legítimos (los sujetos de debilidad manifiesta del sector agropecuario, mercedores de la especial protección del Estado), sino que termine en manos de quienes por sus privilegios económicos, sociales, políticos, o de cualquier otra índole, tengan la capacidad de interferir negativamente en el cumplimiento de la función social de la propiedad y el acceso progresivo a la tierra rural”<sup>38</sup>.

*36 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación número: 27001-23-31-000-1994-02165-01(16169).*

*37 Corte Constitucional, Sentencia C-255 de 2012.*

*38 Ib.*

Se establece, entonces, que existe una corresponsabilidad en la gestión compartida del bien baldío entre los particulares y el Estado. Esto explica que los bienes adjudicados como tales tengan una circulación restrictiva en el mercado, encaminada a que el Estado pueda disponer de ellos para la redistribución; y que en caso de haberse desprendido del derecho de dominio sobre los inicialmente adjudicados como baldíos, pueda revertir decisiones y negocios jurídicos para reingresar dichos activos al patrimonio público.

De lo anterior se desprende la existencia de una nulidad absoluta del negocio de compraventa cuando este no cumpla con las condiciones de licitud que consagra la ley. En el caso de las parcelas adquiridas con subsidios del Estado, la norma es expresa en indicar que el cesionario es considerado poseedor de mala fe. Para el caso de las unidades agrícolas familiares (UAF), el adquirente se subroga de todas las obligaciones del enajenante en favor del Incoder, dentro de ellas, desde luego, la obligación de garantizar las mismas condiciones económicas y sociales del original adjudicatario, colocando a la autoridad competente en la obligación de recurrir a la revocatoria directa de la adjudicación, por no continuar cumpliendo con las condiciones que exigen las normas legales o reglamentarias o por supuesto las normas constitucionales.

De esta manera, el Incoder cuenta en todo caso con un derecho de opción privilegiada para volver a adquirir en favor de la Nación el predio que se pretende enajenar por el adjudicatario. El incumplimiento de esa oferta al Estado antes que a cualquier particular, pende como una condición para la enajenación en favor de particulares. Es decir, un requisito *ad sustanciam actus*, anterior a cualquier enajenación del predio, que invalida cualquier acto jurídico en el que no se cuente con la prueba de la respectiva oferta y de la respectiva negativa del Estado en adquirir.

Así, la complejidad de las herramientas jurídicas que algunos particulares no campesinos han aplicado para evadir o incumplir los requisitos y restricciones legales que pesan sobre los baldíos, como, por ejemplo, el exceso de unidades agrícolas familiares apropiadas, ocupadas o usufructuadas por personas que no son sujetos de reforma agraria, en relación con bienes inicialmente adjudicados como baldíos, se traduce en una práctica sistemática de privatizar aceleradamente los bienes baldíos. Esto mengua el patrimonio estatal y distorsiona el contenido público de las transacciones (o el deber de salvaguardar el interés colectivo inherente a la función social en las de carácter civil) cuyo objeto son este tipo de bienes.

En cuanto a la ilicitud al momento de obtener un derecho, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido categórica en señalar que si “en el origen de la situación jurídica individual que se reclama, existe un vicio conocido por la administración, no puede permanecer sustentando un derecho, como si se hubiese adquirido al amparo de la ley”<sup>39</sup>. Ello se explica porque “el alegado derecho subjetivo, en cuanto tiene por sustento la violación de la ley, no merece protección”<sup>40</sup>.

De allí que no pueda hablarse de derechos de buena fe o derechos adquiridos en este tipo de transacciones, puesto que “la garantía constitucional de los derechos adquiridos no se extiende a los bienes cuya titulación

39 Corte Constitucional, Sentencia T-336 de 1997.

40 *Ib.*

se alcanza ilegalmente” o se ocupen indebidamente<sup>41</sup>, en aquellos casos en que la ilegalidad revista notable relevancia, sea manifiesta o se haya obtenido por medios fraudulentos.

## Alcance de la ocupación indebida y su relación con el daño fiscal

Como se vio anteriormente, la administración y adjudicación de baldíos es a un tiempo la expresión del dominio eminente inherente a la soberanía territorial del Estado y la expresión de las competencias que le corresponde ejercer al Estado de modo general y permanente sobre todos los bienes públicos que forman parte de su patrimonio. Es a un tiempo una expresión soberana y patrimonial.

Los baldíos, al ser bienes fiscales adjudicables, son conservados por la Nación “con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley”<sup>42</sup>. A su vez, los requisitos establecidos en la ley agraria (Ley 160 de 1994) apuntan a que la adjudicación de baldíos cumpla los cometidos de la reforma agraria, y con ello asegurar una equitativa distribución de la propiedad baldía. Estas dos particularidades establecen, en cabeza del Estado, un deber de conservación o preservación, que se traduce en las funciones asignadas por la Ley 160 al Instituto Colombiano de Reforma Agraria (actual Incoder), relacionadas con el manejo de los bienes, su adjudicación y la adopción de correctivos, en caso de indebida ocupación o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron cedidas.

En este orden de ideas, el deber de conservación lleva implícito un deber de recuperación de los bienes inicialmente adjudicados como baldíos, cuando se determine que el desprendimiento de dichos bienes por parte del Estado, reduce las posibilidades de ejecutar con eficacia la política de reforma agraria. En esta materia, ha dicho el Consejo de Estado: “Conviene tener en cuenta que si el terreno es baldío y el Estado requiere de él, podrá iniciar un procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados”<sup>43</sup>.

Asimismo, esta corporación ha determinado que:

“Un baldío está indebidamente ocupado, cuando se encuentra en poder de particulares a pesar de que el inmueble no es adjudicable o está reservado o destinado a un servicio público. También, cuando está ocupado por persona cuya propiedad ha excedido la extensión máxima adjudicable o la ocupada contra expresa prohibición legal”<sup>44</sup>.

Así, al hacer referencia a los terrenos baldíos entendidos como indebidamente ocupados, el artículo 45 de la Ley 160 de 1994 plantea la ocupación como un término genérico que incluye la apropiación de los terrenos, y no exclusivamente, el uso o permanencia material en el mismo. A su vez, la ocupación contra expresa prohibición legal hace referencia a actos de apropiación o usufructo por parte de sujetos que no son destinatarios de este tipo de bienes, o que a pesar de buscar alternativas para encuadrar en dicho requisito (por ejemplo

41 Corte Constitucional, Sentencia C-255 de 2012.

42 Corte Constitucional, Sentencias C-595 de 1995 y C-536 de 1997.

43 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación número: 1685, 2005.

44 b.

mediante la creación de múltiples personas jurídicas), ejercen actividades que distorsionan las finalidades constitucionales que afectan dichos bienes.

45 Para ilustrar la discusión actual sobre la interpretación restrictiva de la temporalidad de la ley 160 de 1994 frente a la adjudicación de baldíos, ver el anexo [Comentarios al Decreto 1465 de 2013].

46 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación número: 1685, 2005.

47 CARRILLO BALLESTEROS, J. (2006), *Del patrimonio público: una aproximación al concepto y a su contenido*. En: *Prolegómenos, Derechos y valores*, IX, 17 (pp. 23-34).

48 *Ib.*, p. 25.

49 *Ib.*, p. 32.

50 Corte Constitucional, Sentencia C-255 de 2012.

Las obligaciones de conservación y recuperación de los terrenos baldíos tampoco admiten restricciones temporales o interpretaciones restrictivas en dicha materia, especialmente por el carácter imprescriptible de los mismos, aquí destacado. Más aún, cuando el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 establece con puntualidad que el Incoder (entonces Incora) podrá revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos<sup>45</sup>.

En este punto, ha indicado el Consejo de Estado:

“La obligación de recuperar un bien que es de la Nación, como es el caso de los bienes baldíos, no cesa para el Estado por el mero transcurso del tiempo, pues tiene su fuente en un derecho de carácter irrenunciable que tiene el Estado respecto de bienes que por su naturaleza, son imprescriptibles, inembargables e inenajenables, en los términos del artículo 63 superior”<sup>46</sup>.

Es preciso recordar que, a la luz de las modernas teorías del daño fiscal y sus criterios de imputación, el patrimonio público es un concepto más amplio que el llamado patrimonio estatal y constituye objeto de gestión y objeto de preservación para evitar atentados contra el mismo, lo cual incluye el deber de remediar situaciones creadas<sup>47</sup>. En este caso, la referencia al patrimonio público alude al interés público, esto es, a los bienes y servicios destinados a la comunidad y respecto de los cuales ésta es sujeto de derecho, de manera que la gestión eficaz obliga no solo al incremento del patrimonio público sino al propio conocimiento de su composición, destinación y defensa<sup>48</sup>. Esto involucra la necesidad de que las instituciones que administran los bienes baldíos de un Estado, cuenten con un archivo lo suficientemente actualizado y completo como para cumplir cabalmente con el contenido mínimo de la defensa del patrimonio público: su esclarecimiento.

En este orden de ideas, los terrenos baldíos son “bienes que pertenecen a la Nación, adjudicables con criterio de utilidad y beneficio social, económico y ecológico, lo cual justifica las restricciones establecidas para su adjudicación” y disposición<sup>49</sup>. De allí que la Corte Constitucional haya indicado que, por ejemplo, en relación con aquellas adjudicaciones de baldíos realizadas de manera irregular, “dentro de su potestad de configuración normativa el legislador puede fijar eventos en los cuales es procedente la revocatoria de actos de carácter particular y concreto, aún sin visto bueno de la persona potencialmente afectada, siempre y cuando obedezca a fines superiores como la protección del interés público ante una violación evidente del ordenamiento jurídico o una manifiesta ilegalidad”<sup>50</sup>.

Es deber entonces, del Incoder, como gestor fiscal de los bienes baldíos de la Nación, demostrar diligencia en la recuperación de los terrenos indebidamente ocupados, reversar las adjudicaciones absolutamente nulas

que se efectúen con violación de las prohibiciones establecidas en la ley 160 de 1994 (v. g., titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional o cuyo patrimonio neto sea superior a mil salarios mínimos mensuales legales), e iniciar las acciones judiciales respectivas, encaminadas a la declaración de la nulidad de aquellos actos jurídicos o contratos privados que han devenido en apropiaciones indebidas de bienes inicialmente adjudicados como baldíos y que configuren detrimento al patrimonio público y, por ende, daño fiscal. Dentro de estos actos jurídicos pueden contarse, por ejemplo, hechos posteriores a la adjudicación como compraventas sin la autorización previa del Incoder, o transacciones jurídicas complejas que materialmente impliquen la acumulación o acaparamiento de unidades agrícolas familiares.

### Distintas tipologías que generan daño patrimonial al Estado

En cuanto al sector agrario, la Constitución Nacional no olvidó, sino que, por el contrario, puso especial atención a solucionar los problemas del campo, que en buena medida es donde se ha originado y se mantiene el conflicto interno que castiga a la Nación y ahora se busca solucionar. En varias normas, el constituyente de 1991 evidenció esa preocupación y trazó unas líneas sobre las cuales el Estado debe actuar. En efecto, en el artículo 63 les dio la calidad de inembargables, imprescriptibles e inalienables a los bienes de la Nación, dentro de los cuales mencionó a los parques naturales, las tierras comunales y los resguardos. Pero esa enunciación no es restrictiva sino que faculta a la ley para mencionar otro tipo de bienes, como ocurre con los bienes baldíos de la Nación y las aguas.

En la Carta Superior la propiedad, y dentro de ella la de la tierra, cumple una función social que implica obligaciones. Se proscribió, como ya se había hecho desde la reforma constitucional de 1936, el carácter egoísta o individualista de la propiedad dándole una vocación ecológica y al servicio del interés general. Esto significa la existencia del derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, de producir lo que la tierra avitualla y la gente necesita, como el alimento necesario para la subsistencia y los bienes para lograr una mejor calidad de vida. En fin, la producción y el desarrollo de las zonas rurales fueron más importantes a partir de la Constitución Política de 1991.

Pero no solo se quedó en eso. Dentro del ánimo por crear mecanismos eficaces para lograr la equidad social en el campo, estableció el deber del Estado de promover a favor de los trabajadores agrarios el acceso a la propiedad de la tierra con una serie de servicios como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y otros más. Con estos postulados, el constituyente se propuso evitar que el desamparo llevara a las nuevas generaciones de colombianos del campo a migrar o desplazarse hacia las ciudades. Pensó, claramente, que se podía mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos para tratar de interrumpir ese éxodo hacia las ciudades que lleva más de 50 años y ha cambiado el sentido de las urbes, dejando de ser el modelo de la civilización para ser el espacio de los excluidos.

*51 La Constitución ordena al Estado una especial protección a la producción de alimentos. Las políticas deben estar dirigidas a proteger esta actividad de especial connotación constitucional, no solo mediante la facilitación de la importación de los mismos. Es también importante tener en cuenta que el abandono de las formas de producción campesina somete la producción agraria a la utilización de fertilizantes con su respectivo aumento en los costos de producción. Según la Corte Constitucional, la seguridad alimentaria no es simplemente un postulado teórico sino un mandato de optimización, que debe ser entendido como un derecho que debe tener toda la población, de poder disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones futuras. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-506 de 1992.*

Desde esta perspectiva finalista, se puede afirmar que los actos de adjudicación son actos públicos o de Estado, que deben atender, conforme al artículo 2° de la Constitución Política de 1991, a los fines esenciales del Estado.

Así, a la luz del artículo 6 de la Ley 610 de 2002, existe detrimento patrimonial al Estado o daño fiscal, cuando bienes como los baldíos son indebidamente privatizados, impidiendo al Estado contar con ellos para satisfacer los deberes constitucionales de equilibrio e igualdad social en el campo y seguridad alimentaria para todas y todos los asociados<sup>51</sup>. De allí que existan acciones legales como la condición resolutoria inherente a todo acto de adjudicación, las prohibiciones en las formas de enajenación y la posibilidad de reversión del acto administrativo que adjudica, en tanto formas de restitución frente al despojo, que puede representar para el Estado el desprendimiento indebido y masivo de sus bienes fiscales adjudicables.

Especial relevancia merece la adjudicación de baldíos a través de la UAF. Esta particularidad obedece a la caracterización del sujeto y de la actividad para los que ha sido diseñada la política de adjudicación de baldíos, desde los mandatos de optimización de carácter constitucional: (1) población campesina o trabajadora agraria de escasos recursos, considerada como personas individuales o asociadas, y (2) actividades agropecuarias de economía familiar que permitan ingresos de al menos dos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En este orden de cosas, el usufructo social de la tierra rural escasa, inherente a las finalidades constitucionales que justifican la política de adjudicación de baldíos, extiende la gestión fiscal de la institucionalidad encargada de ejecutarla —en especial el Incoder—, a situaciones jurídicas posteriores a la primera adjudicación relacionada con un bien baldío, como se verá a continuación.

## Momentos de la adjudicación y su relación con el control fiscal

La Contraloría General de la República entiende que son dos los momentos fundamentales en que puede analizarse —desde el ámbito del control y la responsabilidad fiscal— la adjudicación y enajenación de baldíos: uno es antes de la adjudicación y el otro con posterioridad a la misma. El acto de adjudicación posee naturaleza jurídica relevante dentro de un procedimiento complejo, en el que la gestión del Estado se constituye en velar por la satisfacción de los fines de esa adjudicación.

Antes de la adjudicación, el baldío es propiedad del Estado, hace parte del patrimonio público y, por lo tanto, las irregularidades que lo comprometan pueden derivar en daños al patrimonio público. Estos daños se pueden sancionar o resarcir al ser provocados por distintos tipos de acciones, como sucede, por ejemplo, con la adquisición irregular de los bienes baldíos de la Nación, valiéndose de la situación de desplazamiento forzado del original adjudicatario u ocupante con expectativas de adjudicación, para que el autor del desplazamiento obtenga del Estado una adjudicación posterior.

Allí, cada caso dará el entorno jurídico para reparar el daño: si se trata exclusivamente del incumplimiento de las normas que imponen unas condiciones para la adjudicación o transferencia de los baldíos, se estaría en la órbita del derecho disciplinario; si además se afecta con ese incumplimiento el erario, se pueden iniciar las acciones de responsabilidad fiscal; pero si, también, para generar ese descalabro a la hacienda pública, se produjeron actos establecidos en la ley penal, deberán constituirse en hallazgos que corresponderá investigar a las autoridades penales. De esta manera, antes de la adjudicación, se destacan, entre las formas de detrimento patrimonial, todas aquellas infracciones a prohibiciones expresamente señaladas en la normatividad agraria vigente, así como la no aplicación o desconocimiento de formalidades y de regímenes especiales de disposición de los bienes inmuebles públicos de carácter rural.

Una de ellas es el englobe de varias extensiones de tierra presuntamente baldía, en una extensión que supere la UAF y su destinación a actividades no campesinas, ya sea mediante la ruptura de la expectativa de ser adjudicados a los sujetos de reforma agraria afectados, o a través de la compra masiva de las mejoras que éstos hayan implantado en dichos terrenos.

Otra es el conjunto de actos jurídicos o materiales de ocupación, posesión, apropiación, o usufructo realizados por cualquier persona cuya propiedad ha excedido la extensión máxima adjudicable, o que se han realizado contra expresa prohibición legal, esto es: cultivos ilícitos, actividades contra el medio ambiente y actividades no adecuadas para el tipo de suelo, entre otras. Se deben incluir, aquí, actos de apropiación o usufructo por parte de sujetos que no son destinatarios de este tipo de bienes, o que a pesar de buscar alternativas para encuadrar en dicho requisito (por ejemplo mediante la creación de múltiples personas jurídicas), ejercen actividades que distorsionan las finalidades constitucionales de dichos bienes. Es evidente que en el caso de la ocupación/posesión, las entidades públicas habrán de evitar formas de apropiación mediante la prescripción civil adquisitiva, pues, de lo contrario, se estará frente a una circunstancia omisiva que da lugar al detrimento del erario público.

En casos de apropiación, es decir, de realización de negocios jurídicos con apariencia de legalidad —en relación con bienes baldíos no adjudicados previamente—, no solamente existe responsabilidad fiscal (en el particular que así se hace a los bienes de la Nación), sino también eventuales hallazgos de responsabilidad penal. En efecto, aquí convergen, probablemente, falsedades en documentos que alteran la naturaleza jurídica de los bienes baldíos para hacerlos pasar por bienes de propiedad privada. En estos casos, eventualmente, también habría responsabilidad fiscal y disciplinaria en las autoridades registrales que permitieron dicha alteración, al adelantarse actuaciones registrales complejas de las que puede presumirse culpa grave o incluso dolo. Por ejemplo, la creación de folios de matrícula en aquellos baldíos que carecen de ella; o, también, el registro de posteriores actos negociables que permitan crear una cadena traslativa en el registro, con apariencia de legalidad.

Después de la adjudicación, quien la recibe resulta beneficiario de un título traslativo que se encuentra condicionado al cumplimiento de una serie de exigencias, y limitado por un conjunto de prohibiciones que buscan salvaguardar el usufructo social de la tierra rural así adjudicada. Ni el Estado se desprende de la propiedad sobre el bien así adjudicado, ni el adjudicatario obtiene un derecho de propiedad plena. Es claro que se trata de un acto de Estado, que si bien otorga derechos a un particular, éstos se encuentran gravados o limitados por una condición resolutoria y unos fines estatales. Así lo hace saber la Corte Constitucional cuando indica lo siguiente:

52 Corte Constitucional. Sentencia C-097 de 1996.

53 Corte Constitucional. Sentencia C-255 de 2012.

54 Cfr. Contraloría General de la República, Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario (2013). *Consideraciones sobre la política de baldíos en Colombia*, Bogotá: Autor, 14 de Junio.

“Ciertamente es que el artículo 58 de la Constitución protege la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, incluyendo el derecho del propietario a usar y disponer libremente de sus bienes; sin embargo, la libre disposición tiene límites pues no puede atentar contra derechos ajenos o el interés público o social<sup>52</sup>.

El incumplimiento de los deberes asociados a dicha condición resolutoria permite al Estado revertir en su favor la titularidad plena sobre el bien, mediante la declaración de caducidad de los contratos asociados a la adjudicación del baldío o la revocatoria directa del acto administrativo de adjudicación. Tiene el Estado, por medio del Incoder, el deber de buscar la reversión de los bienes baldíos cuando no se cumple con la finalidad constitucional para la cual fueron adjudicados. Esta potestad es tan clara y de tal magnitud en el sistema jurídico colombiano, que para librar el acto administrativo que ordena la revocatoria no se requiere del consentimiento expreso y escrito de titular, como sucede en el principio general de la revocatoria directa. No existen dudas sobre el deber de revocatoria, en aquellos casos en que es manifiesta la destinación del baldío a fines distintos de los consagrados en la Constitución Política y la ley. Así lo advierte la Corte Constitucional:

“No cualquier incumplimiento de las normas autoriza la intervención unilateral de la administración. Una actuación de tal entidad sólo puede tener cabida ante actos manifiestamente ilegales o que deriven en la violación de requisitos sustantivos o materiales de la adjudicación de baldíos. Es decir, que afecten de manera sensible y directa los fines que subyacen en estos programas o que impliquen una grave distorsión de los mismos, cuando la titulación no recaiga en sus destinatarios legítimos –los sujetos de debilidad manifiesta del sector agropecuario, merecedores de la especial protección del Estado–, sino que termine en manos de quienes por sus privilegios económicos, sociales, políticos, o de cualquier otra índole, tengan la capacidad de interferir negativamente en el cumplimiento de la función social de la propiedad y el acceso progresivo a la tierra rural<sup>53</sup>.

En este orden de cosas, existen distintas formas de producir el detrimento o despojo arriba señalado, entre las cuales pueden destacarse, como lo ha hecho la CGR en pronunciamientos anteriores al presente informe, los siguientes<sup>54</sup>:

1. La adquisición irregular de los bienes baldíos de la Nación, a través de negocios jurídicos de carácter privado, desconociendo las prohibiciones o condiciones de enajenación contempladas en la normatividad agraria vigente (Ley 160 de 1994) y los antecedentes normativos que le sirven de sustento, especialmente en lo relacionado con el máximo de extensión adjudicable (actualmente expresado en UAF). Estas condiciones son temporales (12 ó 15 años) y objetivas (autorización del Incoder y sólo entre sujetos de reforma agraria).
2. La adquisición irregular de los bienes baldíos de la Nación, a través de la compra de mejoras previamente adquiridas o implantadas por varios colonos.
3. La adquisición irregular de los bienes baldíos de la Nación, donde particulares obtienen en su favor una declaratoria de caducidad o una revocatoria previa y una subsecuente readjudicación, en un tiempo sustancialmente corto en relación con los términos contemplados o aplicados para dichos trámites.
4. La adquisición irregular de los bienes baldíos de la Nación, a través de actos administrativos de revocatorias, caducidades y readjudicaciones que presentan irregularidades jurídicas de forma y de fondo, en los que particulares fueron adjudicatarios de bienes públicos a través de actos viciados, o en los que existe una violación evidente del ordenamiento jurídico o una manifiesta ilegalidad.
5. La adquisición irregular de los bienes baldíos de la Nación, en los cuales una sola persona natural o jurídica sea beneficiario en una extensión superior a la determinada en la Unidad Agrícola Familiar.
6. La adquisición irregular de los bienes baldíos de la Nación, obtenida por medio de multiplicidad de personas naturales o jurídicas, para luego englobar las distintas parcelas y acumular así, indebidamente, extensiones superiores a lo permitido por la UAF en cada región o municipio.
7. La adquisición irregular de los bienes baldíos de la Nación, al obtener de manera indebida el aprovechamiento de extensiones de tierras baldías colindantes, en favor de personas jurídicas con patrimonios ficticios o irrisorios, y el posterior arrendamiento de todas las parcelas a un grupo empresarial o empresa.
8. La adquisición irregular de los bienes baldíos de la Nación, mediante la compra de un terreno baldío en la que se aplicó el silencio administrativo positivo. Esto, en relación con la ausencia de respuesta del Incora (antes) o el Incoder (hoy) ante la solicitud para autorizar la enajenación, o la notificación correspondiente para que estas entidades estatales ejercieran el derecho preferencial de compra del inmueble. En este caso, el silencio de las entidades competentes es una omisión que genera un detrimento patrimonial del Estado, si no está debidamente justificada y si además la aplicación de la figura fue sistemática y a través de ella se produjo el acaparamiento de baldíos en manos de una misma persona natural o jurídica, o conjunto de personas dedicadas a actividades afines.

9. El acaparamiento de baldíos por múltiples empresas o sociedades por acciones simplificadas, filiales o subordinadas que pertenecen a una misma sociedad matriz, grupo empresarial o familia.
10. Interposición de personas beneficiarias de titulación de baldíos, que al poco tiempo ceden la propiedad a una persona natural, jurídica o grupo de empresarios en desarrollo de un mismo negocio.
11. Los actos de despojo violento a beneficiarios de reforma agraria, que originaron compras forzadas en cabeza de una misma persona o de alguna figura de interposición.

## Alcance de la responsabilidad fiscal

En ejercicio de la función auditora pueden detectarse distintas irregularidades, pero no todas estas constituyen detrimento patrimonial contra la cosa pública o ameritan la apertura de un Proceso de Responsabilidad Fiscal.

Cuando probatoriamente se puede determinar la existencia de un menoscabo a los intereses patrimoniales del Estado, es importante concretar el tipo de responsabilidad que se deriva de esa afectación: puede ser penal, disciplinaria y fiscal, o las tres al mismo tiempo. Estos tres tipos de responsabilidad pueden generarse de un mismo hecho, pero amparan bienes jurídicos diferentes y tienen como sujetos activos a personas de condiciones jurídicas muy particulares.

*55 Corte Constitucional. Sentencia C-181 de 2002.*

En la responsabilidad penal puede incurrir cualquier persona natural, siempre que realice la descripción típica que aparece en el Código Penal, y esto lo realice contrariando el ordenamiento jurídico con la intención de causar un daño. La responsabilidad disciplinaria, por su parte, se ejerce en el ámbito de la función pública y se origina en el incumplimiento material de un deber o de una prohibición, la omisión o extralimitación de funciones, la violación del régimen que corresponde al servidor público o al particular que ejerce la función pública. La finalidad de la responsabilidad disciplinaria consiste en garantizar el buen funcionamiento, moralidad y prestigio del organismo público en que se ejerce la función<sup>55</sup>.

La finalidad de la responsabilidad fiscal es distinta de las anteriores, pues busca preservar el patrimonio público mediante el resarcimiento. Este tipo de responsabilidad se encuentra regulada en la Ley 610 de 2000, que establece un marco normativo acorde con los valores y principios constitucionales, especialmente los consagrados en los artículos 29 y 209 de la Carta Política.

La responsabilidad fiscal tiene estas características:

Es una responsabilidad de carácter subjetivo, que se atribuye por la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente público o un particular que ejerce gestión fiscal. Es una responsabilidad que se origina exclusiva-

mente en la gestión fiscal: porque ésta se realiza irregularmente, se contribuye a su realización o se obra con ocasión de ella.

Este tipo de responsabilidad no tiene una naturaleza jurisdiccional sino administrativa. La declaración de la misma es patrimonial y no sancionatoria, teniendo como finalidad el resarcimiento del erario. Es independiente y autónoma de otros tipos de responsabilidad como la disciplinaria o la penal. Es un tipo de responsabilidad que puede imponerse observando los principios rectores del debido proceso administrativo, los cuales deben armonizarse con los principios que gobiernan la función administrativa, es decir, con los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad<sup>56</sup>.

*56 Ibidem. Sentencia C-382 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil.*

*57 Ibidem. Sentencia C-840 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.*

Los daños al patrimonio del Estado pueden provenir de múltiples formas y circunstancias. Para efectos de la responsabilidad fiscal, el artículo 6° de la Ley 610 de 2000 da cuenta de las formas cómo puede producirse una lesión al patrimonio público: menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, deterioro. También nos menciona el objeto que protege: los bienes o recursos públicos, o los intereses patrimoniales del Estado. Pero también la norma menciona las características que debe tener la gestión fiscal para evitar el daño patrimonial al Estado; ésta debe ser: económica, eficaz, eficiente y oportuna. Asimismo, destaca que, en general, lo principal de la gestión fiscal es que sirva para el cumplimiento de los cometidos y los fines esenciales del Estado. Finalmente, el artículo establece cómo puede ocasionarse el daño: por acción (hacer lo que no se debe hacer) u omisión (dejar de hacer lo que se debe hacer), dolosa o gravemente culposa, de manera directa o contribuyendo al detrimento en ejercicio de la gestión fiscal<sup>57</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior y las tipologías que pueden generar daño patrimonial al Estado dentro de la gestión de los baldíos, es preciso afirmar que existe mérito para iniciar un Proceso de Responsabilidad Fiscal cuando se adjudican irregularmente baldíos (acción) o cuando no se realiza la respectiva vigilancia para evitar que se afecte la finalidad constitucional (omisión). En este último evento la CGR considera que —para el caso de los servidores públicos—, la omisión en el cumplimiento de los deberes, que traiga como consecuencia la afectación de los intereses, recursos o bienes públicos, implica un Proceso de Responsabilidad Fiscal. Esta omisión, como se ha visto en páginas anteriores, puede darse por no ordenar que se revierta la adjudicación cuando la ley así lo determina, como en los casos en que se violan las prohibiciones o condiciones de adjudicación. Vemos cómo la mayoría de las tipologías descritas corresponden a la deficiente actividad o la omisión por parte de los servidores públicos, a quienes la ley les ha encomendado las respectivas funciones y con cuya conducta transgreden el artículo 6° de la Carta Constitucional.

El operador jurídico fiscal habrá de realizar un análisis lógico, que parte de la observación de la norma que establece la prohibición o condición. Deberá, entonces, probar la existencia de la conducta que atenta contra la respectiva condición o prohibición, y de allí tendrá los elementos necesarios para iniciar los procesos de responsabilidad fiscal.

## Quiénes son los llamados a responder en relación con los bienes baldíos

En el marco del análisis jurídico sobre la adjudicación irregular de baldíos o sobre los daños ocasionados al patrimonio público con posterioridad a la adjudicación de éstos, pueden llegar a concurrir servidores públicos o particulares que han obrado en ejercicio, con ocasión de, o contribuyen a la gestión fiscal. De esta manera, en cada uno de los casos debe observarse si las conductas reprochables fueron omisiones o acciones.

Adicionalmente, deberá observarse tanto la conducta de la administración como de los particulares, para deducir quiénes son los sujetos llamados a responder. No obstante, es importante establecer algunos criterios generales que resulta útil tener en cuenta, a saber:

- 1) Siempre que se trate de una acción, como la adjudicación irregular del baldío, deberán responder los servidores públicos que en el Incoder tengan la capacidad de decidir sobre la adjudicación del respectivo baldío. Pero no es solamente la responsabilidad de los funcionarios del Incoder, sino que debe verificarse la eventual participación de los registradores de instrumentos públicos que pudieron haber librado actos administrativos contrarios a derecho, para permitir el respectivo registro de la propiedad del inmueble adjudicado. Para ello será supremamente importante contar con documentos, tales como la resolución de nombramiento en el cargo, el acta de posesión y el manual de funciones de los respectivos cargos. En todos estos procedimientos, es importante tener en cuenta las fechas de vigencia frente al acto de adjudicación.
- 2) Cuando hay adjudicación irregular de baldíos, los particulares que se han beneficiado con ese acto dañino suelen participar en él de manera activa, lo cual debe constatarse. Si bien, en términos generales, los particulares no ejercen allí gestión fiscal directa ni contribuyen como gestores fiscales, sí pudieron haber desplegado una serie de hechos que materialicen una cadena de ilícitos penales: falsedades, amenazas, fraudes, e incluso porte de armas, lesiones personales, desplazamientos forzados y homicidios. En estos casos, lo procedente es compulsar las respectivas pruebas a la Fiscalía General de la Nación para que se investigue de acuerdo con su competencia; y de otro lado, informar al Incoder, con el ánimo de recordarle la importante misión constitucional que se le ha asignado y el deber de reversar la respectiva adjudicación.
- 3) En los casos de omisión es fundamental tener en cuenta que esta se refiere a los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones. Por ello es fundamental siempre contar con el régimen funcional del Incoder bajo el cual responde su nivel directivo, y el Manual de Funciones que evidencie el marco funcional de cada uno de los cargos.
- 4) La Ley 160 de 1994 atribuyó al entonces Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), una serie de funciones que hoy tiene el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). Mediante el Decreto 1292 del 21 de mayo de 2003 se suprime el Incora y mediante Decreto 1300 del 21 de mayo de 2003 se crea el

Incoder con el objeto de ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural que hoy se mantiene con el artículo 2° del Decreto 3759 de 2009.

- 5) El artículo 24 del Decreto 1300 de 2003 ordena de manera expresa que todas las referencias que hagan las disposiciones legales vigentes —entre ellas la Ley 160 de 1994— al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) (...) deben entenderse referidas al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder. En este sentido, las funciones respecto a la adjudicación y recuperación de baldíos son hoy de esta última entidad, como las referidas en el artículo 4° del Decreto 3759 de 2009, especialmente a través de la Subgerencia de tierras rurales (artículo 20), la Dirección Técnica de Baldíos (artículo 21) y las Direcciones territoriales (artículo 32).

Así que, en principio, los llamados a responder dentro de los procesos de responsabilidad fiscal son servidores públicos de distintas dependencias del Incoder, en algunos casos registradores de instrumentos públicos (quienes por lo demás cuentan con un estricto régimen disciplinario a la luz de la propia Ley 160 de 1994) y, finalmente, algunos particulares cuya conducta implique actos de capacidad jurídica o material para el ejercicio de la gestión fiscal.

A manera de ejemplo:

Cuando un baldío es adjudicado sin el lleno de los requisitos constitucionales y legales estamos ante un acto (una acción de gestión fiscal) que desarrolla el funcionario competente dentro del Incoder. Pero, además, puede llegar a existir la contribución de un particular para que dicho acto se celebre. La magnitud del acto, ya será algo que deberá valorarse dentro del respectivo proceso para determinar si se obró con dolo o culpa grave. Pero toda irregularidad que conlleve a una adjudicación irregular, afecta el patrimonio público y hay un acto de gestión fiscal por un servidor público.

Cuando un baldío no cumple con las condiciones o requisitos necesarios para la adjudicación tras el respectivo acto, es deber del Incoder librar la respectiva revocatoria directa; y no hacerlo es una omisión que puede afectar el patrimonio público por inaplicación del régimen constitucional o legal que regula la adjudicación de baldíos. Allí estamos ante una gestión fiscal inadecuada que amerita el ejercicio de la acción fiscal.

## Tipologías y caducidad: artículo 9° de la Ley 610 de 2009

La Ley 610 de 2000, en el artículo 9°, contiene el término perentorio de caducidad y de prescripción que es obligatorio tener en cuenta cuando se aborden las actuaciones administrativas asociadas a la tipología aquí destacada. Para el caso de la caducidad, señala que ésta se produce si pasados cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador de daño al patrimonio público, no se ha librado el auto de apertura del Proceso de

Responsabilidad Fiscal. Ello significa que es necesario tener en cuenta la fecha de ocurrencia de los hechos, y de allí computar el tiempo que establece la norma para ver la posibilidad de iniciar o no la actuación procesal.

Este tema sería mecánico y sencillo para el auditor, si no fuera por dos razones. Primero, porque del hallazgo que representa el daño patrimonial al Estado pueden derivarse otros tipos de responsabilidad que no son solamente la fiscal, sino también responsabilidades civiles, penales y disciplinarias, que corresponden a cualquier órgano del Estado, y más ampliamente a cualquier servidor público. Por ejemplo, poner en conocimiento de la autoridad respectiva, para que sea ella, y no el auditor, quien decida la posibilidad jurídica de iniciar o no una investigación.

Y la segunda razón, tiene que ver con el siguiente aspecto de la norma que reviste suma importancia, y que advierte: “Este término [el de los cinco años] empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto”.

Entonces, se tiene que es preciso decidir en cada evento, ya sea por acción o por omisión, si se está ante un acto de ejecución instantánea o uno de carácter permanente. Si es lo primero, el cálculo se da desde la fecha de ocurrencia del respectivo acto, en los términos del artículo 59 de la Ley 4ª de 1913<sup>58</sup>; si se trata de hechos de ejecución sucesiva, deberá tenerse en cuenta —para contabilizar el término de caducidad—, la fecha del último hecho o acto. Vale entonces preguntarse: ¿cómo se sabe cuándo se está frente a uno u otro caso?.

La diferenciación no es simple, pero debe servir —como referente para los casos en los que concurren las tipologías aquí destacadas—, la circunstancia de que en principio, en los casos de omisión, el hecho será de ejecución sucesiva y se extiende desde el día en que debió la entidad pública o el particular realizar el acto, hasta el día en que tuvo la posibilidad jurídica o material de corregir su omisión.

Para los casos en que la conducta es de acción, también debe aplicarse la misma diferenciación. Y es acertado tener como referente que el tiempo sucesivo transcurre, en principio, desde que comienza el acto espurio generador del detrimento público (por ejemplo una adjudicación contraria a derecho), hasta el término en que quien realiza dicho acto, y obra como gestor fiscal, tiene la oportunidad jurídica o material de corregirlo. En esta última circunstancia, cesa el acto generador de detrimento al patrimonio público.

Como puede concluirse, las tipologías de detrimento patrimonial asociado a la apropiación u ocupación indebida de bienes baldíos, hacen referencia a actos de ejecución sucesiva o pluri-momentáneos, ya que de manera continua se está afectando el patrimonio público, teniendo la oportunidad de restituirlo, hasta que no sea posible para el gestor fiscal.

*58 Ley 4 de 1913 (Código de Régimen Político y Municipal). ARTÍCULO 59. Todos los plazos de días, meses o años, de que se haga mención legal, se entenderá que terminan a la medianoche del último día del plazo. Por año y por mes se entienden los del calendario común, y por día el espacio de veinticuatro horas, pero en la ejecución de las penas se estará a lo que disponga la ley penal.*





Foto: Valeria Luridy Tabares.

# Capítulo 7

## El futuro de la política: posición del Ministerio de Agricultura

Tanto el proyecto de ley inicialmente radicado ante el Congreso de la República por parte del Ministerio de Agricultura (posteriormente retirado por orden presidencial), y que buscaba crear nuevas modalidades de acceso a la propiedad de la tierra y modificar el régimen de baldíos, así como el Decreto 1465 de 2013 mediante el cual “se reglamentan los capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con procedimientos administrativos especiales agrarios”, constituyen la postura gubernamental sobre el tema analizado, y permiten inferir un horizonte de futuro en cuanto a la orientación de la política pública en la materia.

Por estas razones, a continuación se comparten algunos comentarios sobre ambos documentos.

### Eventual inconstitucionalidad de algunos artículos del Decreto 1465 de 2013

El 10 de julio de 2013, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expidió el Decreto 1465 de 2013 mediante el cual “se reglamentan los capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con procedimientos administrativos especiales agrarios”. En dicho decreto, se regula, entre otras, la tensión entre las finalidades de dos procedimientos agrarios: por un lado, los inherentes a la recuperación de baldíos en los casos de indebida ocupación o apropiación por particulares, con el fin de “restituirlos al patrimonio del Estado” y, por otro, la clarificación de la situación de la tierra para “facilitar el saneamiento de la propiedad privada”.

Como se verá a continuación, para la Contraloría General de la República (CGR), el decreto en comento incorporó al orden jurídico nacional una serie de reglas que, de manera contraria a la Constitución de 1991 y a la Ley 160 de 1994, le han dado mayor preponderancia al saneamiento de la propiedad privada que a la restitución del patrimonio del Estado. De esta manera, a partir de un criterio difuso de temporalidad, la aplicación de estas reglas propicia la posible comisión de daños fiscales.

### La preponderancia dada a un criterio difuso de temporalidad

El problema de la temporalidad puede verse desde dos especificidades de la Ley 160 de 1991: (1) su continuidad en relación con otras leyes anteriores a su entrada en vigencia, que da lugar a un principio de intemporalidad relativa frente a los baldíos como parte del patrimonio del Estado, y (2) las fórmulas de transición que esta misma ley contempló para el régimen parcelario y que, para efectos de satisfacción de los fines

constitucionales, pueden aplicarse también al régimen de baldíos, tal como lo planteó el Consejo de Estado en Consulta del 29 de noviembre de 2012.

Como se verá más adelante, el numeral 4 del artículo 40 del Decreto 1465 de 2013, establece que se entenderá como acreditación de propiedad privada sobre un terreno rural, la existencia de títulos otorgados con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994. Y al no hacer las debidas aclaraciones sobre el tipo de bienes a los que hace referencia (de propiedad privada, baldíos, de régimen parcelario, etc.), esta disposición reglamentaria afecta el régimen de tierras baldías adjudicadas con anterioridad al 3 de agosto de 1994 y, de manera especial, sobre aquellos casos que se hayan producido en un lapso mayor al término de prescripción extraordinaria.

*1 Cfr. Contraloría General de la República, Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario (2013), Consideraciones sobre la política de baldíos en Colombia, Bogotá: Autor, 14 de Junio.*

Esta decisión del Gobierno de dividir en dos la historia de los baldíos en Colombia trae un criterio difuso de temporalidad, que puede llegar a nutrir la supuesta confusión existente en relación con la vigencia de las prohibiciones y limitaciones que, sobre la apropiación privada de tierras baldías, trae la ley 160 de 1994. Es importante reiterar que para la CGR, la supuesta confusión en cuanto a la temporalidad, que plantea el artículo 72 de esta ley, y que ha sido esgrimida como argumento por algunos sectores para justificar el acaparamiento de tierras baldías, es inexistente y falso por las razones esbozadas en el pronunciamiento de la Contraloría Delegada para el sector Agropecuario del 14 de junio de 2013<sup>1</sup>.

Sin embargo, el precepto destacado del Decreto 1465 de 2013 sí trae confusiones y rupturas con contenidos normativos de mayor jerarquía, que es preciso alertar. En cuanto a las confusiones, conviene señalar que el decreto hace referencia a aquellos casos en que la apropiación se produjo en relación con títulos o tradiciones de dominio, cuya antigüedad sea superior al término “que señalan las leyes” para la prescripción extraordinaria. Recuérdese que actualmente en la materia existen tres regímenes diferentes: el del Código Civil, el de la Ley 791 de 2002 y el de la Ley 4 de 1973. El decreto no especifica qué régimen sería aplicable. Si se tratara del Código Civil, el término de prescripción aplicable sería de 20 años. Si se aplicara la Ley 791 de 2002, se estaría frente a un término de 10 años. Y si se hiciera referencia a la Ley 4 de 1973, el término sería de 5 años.

Es claro que los términos establecidos en la Ley 791 de 2002, sólo rigen respecto de posesiones que se iniciaron en el año 2003, de manera que este régimen no sería aplicable en ningún caso. Sin embargo, no queda claro si se aplicará el término del Código Civil o el de la Ley 4 de 1973, ni si estos términos se empezarán a contar a partir de 1994 hacia atrás o a partir del año de posesión, o de la fecha de expedición del título traslativo del dominio hacia adelante. Si se tratara del segundo caso, no tendría sentido haber establecido la frontera de 1994 para determinar el saneamiento de la propiedad privada. Si se tratara del primero, la norma no deja claro qué pasa con aquellos casos en los que el término de prescripción supera el límite del año 1994.

Por aplicación del principio de prevalencia de la norma especial agraria, se debería establecer el término de 5 años de que trata la Ley 4 de 1973, lo cual, si no se realiza en favor exclusivo de sujetos de reforma agraria, contribuiría a un perdón y olvido respecto de indebidas apropiaciones de baldíos que exceden los límites de superficie adjudicable, o que se realizaron en favor de sujetos que no son destinatarios de la Ley Agraria en un término muy corto. Si se aplicara el término más amplio del código civil, se estaría pretermitiendo el principio de aplicación de norma específica, que si bien es una opción más favorable, como se verá en el siguiente apartado del presente documento, entra en tensión con el principio de imprescriptibilidad de los bienes baldíos.

Desde la perspectiva de los contenidos normativos, con los cuales entra en tensión el precepto señalado del Decreto 1465 de 2013, es importante recordar que el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 contiene restricciones y limitaciones en relación con la apropiación privada de ciertos terrenos rurales, debido a que éstos fueron inicialmente adjudicados como baldíos. La expresión inicialmente de que trata la Ley 160 de 1994, hace referencia a que no importa la fecha de adjudicación, sino el nacimiento a la vida jurídica del terreno como baldío de la Nación adjudicado a un sujeto de reforma agraria, independientemente de que la fecha de adjudicación haya sido antes o después de 1994.

La línea divisoria entre el antes y el después de este año, es una interpretación incorrecta del corpus normativo de derecho agrario existente en Colombia, cuyo “orden de continuidad... ha sido claro en relación con el tema de las restricciones a la disponibilidad de bienes inicialmente adjudicados como baldíos”<sup>2</sup>.

*2 Ib., p. 16. Este criterio también lo comparte el Consejo de Estado en Consulta del 29 de noviembre de 2012.*

Esta incorrecta interpretación, al parecer recogida por el precepto mencionado del Decreto 1465 de 2013, deviene inconstitucional porque permite utilizar como excusa un falso dilema de temporalidad para “purgar” o sanear aquellas desviaciones de la destinación de las tierras baldías de la Nación, acaecidas con anterioridad a 1994, cuando su apropiación se realizó violando restricciones contenidas en la legislación agraria. Esto “*puede asimilarse a la supeditación del interés general al privado, con lo cual se está quebrantado el Estado Social de Derecho*”<sup>3</sup>.

*3 Ib., p. 16.*

Como se verá más adelante, las restricciones y prohibiciones en cuanto a la apropiación privada de baldíos, son un factor común a los antecedentes normativos de la Ley 160 de 1994, de manera que guardan una armonía y coherencia que no derogó el artículo 111 de esta norma.

Igualmente, como sugiere el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento sobre el tema, el régimen de transición contenido en el artículo 39 de la Ley 160 de 1994 para el régimen parcelario, puede aplicarse analógicamente para los casos de baldíos adjudicados con anterioridad a agosto de dicho año. Esta fórmula de “transición” (inherente a todo régimen jurídico que requiere de cierta lógica de continuidad, frente a las relaciones jurídicas de largo alcance que se producen en vigencia de múltiples leyes) determina: (a) que sólo después de quince años contados desde la primera adjudicación, se podrá transferir el derecho de dominio, su posesión o tenencia a sujetos distintos a campesinos de escasos recursos sin tierra; y (b) que quienes hayan

adquirido el dominio sobre un bien cuya primera adjudicación se hubiere efectuado en un lapso superior a los quince años, debe informar al Incora (actualmente, Incoder), respecto de cualquier proyecto de enajenación del inmueble, para que éste haga uso de la primera opción de readquirirlo.

El decreto optó por una determinación diferente y empleó un criterio formalista de temporalidad que no permite evitar indebidas ocupaciones de baldíos ocurridas antes de la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, en especial aquellas que superan el límite máximo de superficie adjudicable, cuyo fenómeno que ha sido de especial atención por parte de la CGR y de varios miembros del Congreso de la República.

El numeral 4 del artículo 40 del Decreto 1465 de 2013, genera entonces una antinomia frente al tema de la temporalidad. Mientras con dicha disposición se atenta contra el régimen de intemporalidad de los bienes baldíos y contra el régimen de transición que en la materia estableció la Ley 160 de 1994, en otros temas, como las presunciones de áreas económicamente explotadas (art. 31), el decreto invoca antecedentes normativos como la Ley 200 de 1936. De esta manera, al tiempo que apela a los antecedentes para salvaguardar intereses de terceros que buscan sanear sus títulos para legalizar la propiedad sobre bienes inmuebles rurales, guarda silencio sobre estos mismos antecedentes en relación con la recuperación de baldíos que salieron de la nación antes de 1994. De esta manera, “crea” una regla difusa de temporalidad relativa que entra en conflicto con dichos antecedentes, no derogados por la Ley 160 de 1994 porque, como aquí se ha expresado, en esta materia contienen normas que le armonizan.

Desde una perspectiva constitucional, entendida la Constitución Nacional como una norma de carácter rígido, este tipo de antinomias devienen en ausencia de garantías secundarias para la satisfacción de principios e intereses superiores<sup>4</sup>. Desde la actual teoría constitucional, la antinomia que representa una ruptura con las garantías ius fundamentales ya no se resuelve con el principio de aplicación de la ley posterior en el tiempo, como parece que hace el decreto en comentario al trazar una frontera entre el antes y el después de 1994<sup>5</sup>, sino con la creación de normas que se ajusten al contenido de la Constitución.

En este caso, el régimen de baldíos es un mecanismo para garantizar derechos sociales de sujetos de reforma agraria, entendidos éstos como “derechos fundamentales positivos”, cuya garantía primaria consiste “en la obligación del legislador de disponer su satisfacción mediante leyes que introduzcan las obligaciones de las instituciones específicamente encargadas de ella; o sea, que colmen las lagunas que supone su ausencia”<sup>6</sup>, como bien lo hizo el legislador en la ley 160 de 1994.

Ahora bien, la existencia de normas contradictorias o la ausencia de normas para reforzar las garantías constitucionales, que darían lugar a una desprotección de derechos sociales, como el acceso a la tierra para familias campesinas de escasos recursos, “requiere de una intervención operativa”<sup>7</sup> por parte de las instituciones encargadas de satisfacer las garantías primarias de este tipo de derechos.

*4 En este caso se hace referencia a los principios e intereses contenidos en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política de 1991.*

*5 Con la pretensión de sanear e institucionalizar todas las apropiaciones privadas que de bienes rurales, incluyendo baldíos, se hayan realizado antes del 3 de agosto de 1994.*

*6 Ferrajoli, L. (2009), Los fundamentos de los derechos fundamentales, Madrid: Trotta, p. 188.*

*7 Ib., p. 189.*

El Ministerio de Agricultura, en este caso, debió contribuir a fortalecer dichas garantías mediante la facultad reglamentaria, de modo que ésta pueda ser interpretada como una intervención operativa eficaz, al introducir en el ordenamiento jurídico una norma garantista y no restrictiva a la luz de los derechos sociales protegidos por la Ley 160 de 1994. Así lo expuesto, es importante observar cómo el Decreto 1465 de 2013 en disposiciones muy específicas como el numeral 4 del artículo 40, entra en tensión con los principios constitucionales y garantías primarias que sostienen el régimen de adjudicación y administración de baldíos en Colombia.

### Tensión del Decreto 1465 con los principios y garantías constitucionales

Estos principios, si bien se encuentran reiterados en el artículo 1 de la Ley 160 de 1994, subsisten en la propia Constitución Política. Y es a la luz de éstos que debe leerse el corpus normativo que componen la Ley 160 de 1994 y leyes anteriores a su vigencia, que tienen en común la protección del patrimonio estatal a través de la administración pública de los bienes baldíos. Pero, además, han constituido una herramienta para la desconcentración de la propiedad rural y garantizar la equidad social en el campo, con especial énfasis en la designación de tierras públicas para su explotación en favor de mujeres y hombres rurales de escasos recursos.

Ya la CGR ha insistido en el carácter fiscal y, por ende, público de los bienes inicialmente adjudicados como baldíos<sup>8</sup>. Esta circunstancia jurídica los sitúa en un régimen especial de usufructo y tenencia, que se encuentra diseñado, justamente, para que su apropiación por parte de particulares se vea restringida y sea, en todos los casos, previamente autorizada por el Estado mediante decisión constitucionalmente motivada y sustentada. De allí que la Ley 160 de 1994 haya establecido figuras recogidas de legislaciones anteriores que datan cuanto menos de 1936, tales como: (a) un régimen de adjudicación limitado a una unidad socioeconómica de intervención (actualmente, las Unidades Agrícolas Familiares, UAF); (b) la exigencia de autorización previa por parte del Estado en negocios jurídicos sobre los bienes inicialmente adjudicados como baldíos; (c) la prelación en la oferta de compra por parte del Estado; y (d) la existencia de causales de indebida apropiación de baldíos por parte de particulares.

Figuras limitativas como las anteriormente destacadas, leídas a la luz de los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política de 1991, permiten concluir a la CGR que las posibilidades de apropiación privada sobre bienes baldíos han sido contempladas en Colombia como excepcionales, toda vez que es una diáfana finalidad constitucional la de evitar la indebida ocupación de bienes públicos y el acaparamiento de tierras rurales.

La regla general, para la Contraloría, es la intangibilidad de la destinación pública específica de los bienes inicialmente adjudicados como baldíos, en razón a que toda apropiación de estos bienes, realizada mediante la violación de las restricciones legalmente contempladas, deviene en una apropiación indebida del patrimonio estatal. Es decir, se materializa un auténtico y grave daño fiscal cuyos gestores fiscales responsables son

*8 Ha señalado la CGR en el pronunciamiento precitado que los baldíos "son bienes fiscales en tanto su uso, en principio, no pertenece a los habitantes y públicos, dado que, al tiempo de no tener dueño aparente o conocido, no han sido apropiados particularmente con un título legítimo, de manera que son de propiedad del Estado y su comercialización se encuentra limitada". Cfr. Contraloría General de la República, Consideraciones... cit., p. 9.*

el Ministerio de Agricultura y el Incoder, dada su obligación constitucional y legal de recuperar los baldíos indebidamente ocupados a través de mecanismos e intervenciones operativas eficaces de protección del patrimonio público.

*9 Con base en una equivocada interpretación de la temporalidad de la regulación aplicable a los bienes baldíos de la Nación.*

Ello quiere decir que la intervención operativa exigible constitucionalmente al Ministerio de Agricultura, ha sido incumplida por dicha cartera al invertir, en el numeral 4 del artículo 40, los principios constitucionales y determinar, no como excepción sino como regla general<sup>9</sup>, la apropiación directa de los bienes baldíos de la Nación cuando se haya producido antes de 1994.

Así, al establecer que se podrá declarar —en la resolución que culmine el procedimiento de clarificación de la propiedad— que “el presunto propietario acreditó el derecho de propiedad privada porque exhibió una cadena de títulos debidamente inscritos, otorgados con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994, en los que constan tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria”, el Decreto 1465 plantea dos inconvenientes constitucionales: (a) permite el saneamiento de la apropiación de baldíos sin establecer excepciones para evitar la indebida ocupación y el acaparamiento de tierras y (b) establece una excepción al principio de imprescriptibilidad de los bienes baldíos.

Desde el punto de vista del primer inconveniente, la primera parte del precepto anteriormente transcrito contraría el corpus normativo de derecho agrario, al establecer la temporalidad como criterio de saneamiento a las apropiaciones privadas de bienes baldíos. Este precepto soslaya el hecho de que el régimen restrictivo de disposición y apropiación privada de bienes baldíos, es un punto común entre la Ley 160 de 1994 y las que la anteceden, cuanto menos desde la reforma constitucional de 1936. Las leyes agrarias desde dicha reforma, como, por ejemplo, las leyes 135 de 1961 y 30 de 1988, tienen en común con la Ley 160 de 1994, una serie de prohibiciones respecto de la negociación privada de los baldíos encaminada a: (1) delimitar el alcance de las adjudicaciones mediante límites máximos señalados en la ley; (2) imposibilidad de ser adjudicatario de baldíos por encima de dicho límite máximo; (3) prohibición de adjudicar baldíos a quien ya sea propietario; (4) prohibición de la concentración en una sola persona de la propiedad de predios inicialmente adjudicados como baldíos.

Lo anterior significa que, independientemente de que con la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 se haya insistido en la UAF como mecanismo técnico para facilitar la delimitación de los predios adjudicables, los antecedentes normativos de la ley citada son claros en determinar un máximo de superficie adjudicable, que resultaría ilegal exceder en todos los casos. El numeral 4 del artículo 40 del Decreto 1465 de 2013, no estableció explícitamente que tal mecanismo sería inaplicable en aquellos casos en que la propiedad haya sido adquirida sobre bienes inicialmente adjudicados como baldíos, sobrepasando los límites o pretermitiendo las prohibiciones establecidas en la legislación agraria. Esta omisión conduce al saneamiento, es decir, al per-

dón de aquellas transacciones irregulares e ilegales que, tras subvertir las finalidades constitucionales de las prohibiciones y limitaciones aquí destacadas, impiden reconocer como legítimo un acto jurídico privado que permita iniciar una cadena de títulos traslaticios del dominio.

Recuérdese que leyes como la 135 de 1961 (Reforma Agraria) y 308 de 1996 (modificación Código Penal), tienen en común con la Ley 160 que la subversión de los límites y prohibiciones en la apropiación de baldíos vicia de nulidad absoluta los traspasos, negocios jurídicos o títulos traslaticios que quieran oponerse. De manera que toda la cadena de títulos que afecta al bien inicialmente adjudicado como baldío, en estos casos, se encuentra igualmente viciada y, por ende, hace insaneable la propiedad, por el carácter absoluto de la nulidad. Esta particularidad jurídica también fue obviada por el Decreto 1465 de 2013 al guardar silencio sobre ello. Por lo tanto, al no hacer explícitas estas salvedades, el decreto puede llevar a distorsionar la efectividad del proceso de democratización de la tierra rural ordenado en la Constitución.

De otro lado, en la segunda parte del precepto destacado —cuyo texto sostiene que se saneará la propiedad privada sobre baldíos en aquellos casos “en los que constan tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria”—, el Decreto 1465 resulta contrario a la propia Ley 160 de 1994 y a la norma constitucional, al autorizar indirectamente la apropiación de bienes baldíos mediante prescripción. A través de la indebida preponderancia de normas civiles sobre normas específicas agrarias, se viola el principio de imprescriptibilidad de las tierras baldías que, como señala la Corte Constitucional en sentencia C-595 de 1995, “significa que no es posible adquirir la propiedad de tales bienes así se hayan ocupado durante largo tiempo, que es precisamente lo que ocurre con las tierras baldías, cuyo régimen difiere del consagrado en el Código Civil”.

Este intento por privilegiar normas civiles sobre normas específicas agrarias, violando con ello un principio elemental de derecho agrario, se ve reflejado también en el parágrafo 1° del artículo 37 del Decreto 1465, que establece dos particularidades: (1) que sólo podrá reconocerse como bien baldío aquel desprovisto de títulos que acrediten la propiedad privada, y (2) que se admite como excepción para impedir la recuperación del baldío, la existencia probada de algún título que acredite la propiedad privada.

Estas dos expresiones son claramente contrarias a la Ley 160 de 1994 por cuanto obvian que esta ley frente a la recuperación de baldíos establece un régimen claro de democratización, promoción e inclusión a la propiedad de las personas que carecen de medios para ello, consistente en la administración fiscal por parte del Incoder de todos los bienes inicialmente adjudicados como baldíos. La ley 160 de 1994 incluye dentro de este régimen de administración especial, todos los bienes cuya vida jurídica haya comenzado con una adjudicación, de manera que sólo se desprenderá del patrimonio público cuando los negocios jurídicos se hayan producido respetando las limitaciones y prohibiciones consagradas en la ley, fundadas en el deber del Estado

de evitar y corregir los procesos de concentración de la tierra y en la necesidad de evitar el acaparamiento de bienes baldíos.

El decreto 1465 no establece salvedades ni excepciones al respecto, al establecer una regla general que permite sanear todo tipo de apropiaciones sobre bienes baldíos al definir, simplemente, que no lo serán aquellos bienes en los que aparezca un título de propiedad privada. Estos títulos pueden haber excedido los límites máximos de superficie adjudicable, así como haber sido adquiridos por personas que no eran sujetos de reforma agraria, de manera que se puede producir un saneamiento de la propiedad privada en detrimento del patrimonio público y subvirtiendo las finalidades constitucionales inherentes al régimen jurídico especial de baldíos.

Lo anterior se problematiza aún más cuando el párrafo comentado establece que la recuperación de baldíos se dará solamente sobre aquellas tierras donde se infiera sin lugar a dudas que se trata de un bien baldío, con lo cual el decreto centra ilegalmente la labor probatoria del procedimiento a la condición de baldío del predio objeto de recuperación y no a la legalidad o legitimidad del título de propiedad privada que los particulares intentarán oponer para obtener el saneamiento de parte del Estado.

Esta expresión y esta postura suponen la supuesta ausencia de claridad de la norma agraria, cuando precisamente la ley ha sido explícita y clara en señalar cuándo se está frente a un baldío y cuándo no. Por ello es que la ley 160 de 1994, recogiendo expresiones de antecedentes normativos próximos como la ley 135 de 1961 y la ley 30 de 1988, hace referencia a bienes inicialmente adjudicados como baldíos. Ello traslada la carga de la prueba al particular que se oponga a la recuperación del predio, para que demuestre la legalidad de sus títulos de propiedad privada. Es esta la lógica que quiso establecer el legislador de 1994, la cual se ha visto invertida injustificadamente por el Decreto 1465 de 2013. En este caso, debió establecerse la duda en favor de sujetos de reforma agraria y no a favor de terceros indeterminados por la norma, y la inversión de la carga de la prueba en cabeza del particular que se oponga a la recuperación estatal del baldío.

## **Proyecto de ley: nuevas modalidades de acceso a la tierra y modificación al régimen de baldíos**

El proyecto de ley recientemente radicado en el Congreso por el Ministerio de Agricultura, y posteriormente retirado por orden presidencial, modifica y deroga incisos de los artículos 65, 66, 67, 69 y 71 de la Ley 160 de 1994 y deroga los artículos 44 y 45 de la misma ley, no sin antes crear una nueva finalidad a la ley 160 de 1994 cuál es la de “dar seguridad jurídica y económica a las inversiones en el campo colombiano”. A continuación se destacan las modificaciones que alteran la finalidad constitucional desarrollada por la ley 160 de 1994 en cuanto a la destinación de las tierras baldías.

## Eliminación del concepto legal de UAF en materia de baldíos

Es de destacarse la modificación al artículo 66 que consiste en derogar el concepto de Unidad Agrícola Familiar (UAF) para titular baldíos, el cual hace referencia a “la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio”.

Lo anterior quiere decir que desaparece el criterio legal (el concepto definido en el Capítulo IX de la ley 160 de 1994) que determina el alcance conceptual de la UAF para efectos de la adjudicación de tierras baldías, lo cual generaría un vacío jurídico que de ser colmado por la vía reglamentaria, estaría otorgando a la rama ejecutiva de manera tácita, y sin las exigencias constitucionales para ello, atributos que no son admisibles constitucionalmente.

## Ambigüedad sobre el patrimonio exigido a la persona natural adjudicataria

Por otro lado, es de destacar la eliminación de la exigencia al solicitante de adjudicación de baldíos de manifestar bajo la gravedad del juramento si se halla o no obligado legalmente a presentar declaración de renta y patrimonio. Ello tiene consecuencias sobre la posibilidad que tiene la institucionalidad de evitar posibles detrimentos fiscales por desviación de la destinación constitucional de los bienes baldíos, al no poder comprobar la situación económica de la persona natural solicitante y así determinar si se trata o no de un sujeto de reforma agraria (recuérdese que actualmente están obligados a declarar renta quienes cuenten con un patrimonio bruto al último día del año superior a \$117.221.000). Lo anterior resulta de especial atención porque al tiempo que se produce esta eliminación el proyecto reduce de 1000 a 400 salarios mínimos el patrimonio neto en la prohibición de adjudicación de baldíos a personas naturales o jurídicas.

## Autorización al Incoder de adjudicaciones por debajo de la UAF

Por otro lado, el proyecto de ley permite la adjudicación de baldíos en extensiones inferiores a la UAF. Lo anterior es coherente con la eliminación del concepto legal de UAF como empresa básica de producción, pero incompatible con las exigencias constitucionales de destinación de tierras baldías a personas de escasos recursos para el mejoramiento de sus condiciones de vida. Ello genera varios dilemas, en especial relacionados con la fragmentación de la empresa básica de producción y la promoción del minifundio improductivo.

La fragmentación de la empresa básica de producción impediría a las familias campesinas generar recursos o excedentes superiores a lo necesario para garantizar el mínimo vital o vida digna que es, finalmente, la razón por la cual en la ley 160 se relaciona la UAF con las posibilidades de remuneración por el trabajo familiar, por

un lado, y de disposición de excedentes que constituyan un capital asociado a la formación de un patrimonio, por el otro. Finalmente, la posibilidad de adjudicar terrenos baldíos en extensión menor a la UAF, sin las debidas medidas preventivas o promocionales de encadenamiento de la economía familiar y acompañamiento a las actividades campesinas, puede llegar a constituir una intervención estatal inadecuada que devenga en el empobrecimiento de las familias por detentar microfundios antieconómicos que no darían asiento a la inversión regional.

### De la adjudicación al usufructo: ¿propiedad estatal o inversión empresarial?

El proyecto de ley en comento establece que los bienes baldíos reservados representan las tierras de mayor calidad y rentabilidad y estarían destinados exclusivamente a las y los campesinos. Sin embargo, este tipo de baldíos no serán adjudicados a estas personas sino que serán objeto de contratos de usufructo por cinco años, de manera que si las y los campesinos no fracasan en sus emprendimientos económicos, después del periodo anteriormente señalado, podrán ser adjudicatarios del baldío inicialmente dado en usufructo.

Para la CGR no puede desconocerse que la ausencia de incentivos, apoyos productivos y en general, de una política de desarrollo rural especialmente dirigida a la corrección de la falla de reconocimiento que actualmente pesa sobre el campesinado, resultará difícil a las y los campesinos ser exitosos, más cuando a la luz del proyecto de ley, se asimila el éxito económico en la explotación de baldíos (denominado por el proyecto “sistema sustentable de producción”) con estrategias de empresarización de los sujetos rurales o mediante alianzas productivas de campesinos y campesinas con empresarios.

El problema del desarrollo rural en este caso, no es (solamente) la tierra, sino también el sujeto empoderado por la política y por más que se tenga la intención de dotar de las mejores tierras a las y los campesinos, sino existen estrategias eficaces de acompañamiento, y en especial, de recuperación del rol e importancia social y económica del campesinado en la sociedad rural, el modelo quedaría incompleto.

La insistencia del proyecto de ley por la empresarización de los sujetos campesinos impide reconocer en la figura del contrato de usufructo una finalidad de salvaguarda del patrimonio público mediante la no adjudicación de baldíos. Lo anterior se desprende de una concepción jurídica que supone la salvaguarda del patrimonio estatal en relación con la finalidad o destinación específica de los bienes públicos y del carácter especialísimo de los baldíos.

Si bien un contrato de usufructo no hace propietario al usufructuario, y el proyecto de ley contempla la creación de un registro de bienes baldíos, tampoco asegura que la destinación del usufructo sea en todos los casos para el mejoramiento de las condiciones de vida de las y los campesinos. Al parecer, el contrato de usufructo contemplado para los baldíos reservados supone un “periodo de prueba” para el campesino, en

virtud del cual no se incentiva o se propicia el contexto para el éxito en actividades campesinas, sino que se castigaría el fracaso.

Desde la perspectiva del carácter especialísimo de los bienes baldíos, lo que supone, como ya se ha visto, una serie de restricciones en relación con su uso y tráfico, el proyecto de ley, al admitir que la o el campesino pueda solicitar en usufructo una extensión adicional a la inicialmente otorgada, por el periodo que estime necesario para la expansión del proyecto productivo, de tal forma que al completar los cinco años del período de usufructo de la unidad adicional, también podrá solicitar la adjudicación de la misma, parece desconocer los límites de la UAF toda vez que guarda silencio sobre aquellos casos donde la extensión adicional sumada a la inicialmente otorgada en usufructo exceden la UAF de la región correspondiente.

Como se verá a continuación, el modelo del contrato de usufructo puede llegar a ser solamente el preámbulo de un mecanismo encaminado a obligar a las y los campesinos a suscribir alianzas con empresarios para poder acceder al componente promocional de la política de desarrollo rural en un contexto de invisibilización (o transformación forzada) del sujeto de reforma agraria y de infracción a las restricciones contempladas por la ley agraria para la apropiación y explotación de baldíos.

### **Alianzas obligadas y salvaguarda legal α la acumulación empresarial de baldíos**

El proyecto de ley establece que las “zonas de interés de desarrollo económico y social” estarán destinadas a promover la incorporación de “sistemas sustentables de producción”, entendidos éstos como los que se desprenden de alianzas entre campesinos, medianos y grandes empresarios, el sector financiero y las entidades nacionales y territoriales.

A un tiempo, el proyecto de ley establece que las “sociedades de cualquier índole” (es decir, cualquier tipo de persona jurídica o empresa, independientemente de su destinación, objeto social, actividad o interés), podrán hacer uso y aprovechamiento de los terrenos baldíos reservados que se encuentren en las zonas anteriormente señaladas, mediante contratos de arrendamiento, concesión u otras modalidades que no impliquen la transferencia de la propiedad.

Lo anterior indica que las empresas no campesinas podrán usufructuar los bienes baldíos mediante títulos no traslativos de dominio, por contratos cuyo plazo puede ir hasta treinta años con posibilidad de prórroga hasta por un periodo igual. El proyecto no establece límites en relación con la extensión de los predios que serían objeto de estas formas especiales de contrato de usufructo, con lo cual se permite a las empresas explotar los bienes baldíos en extensiones superiores a la UAF, sin que ello genere ningún tipo de dilema sobre el uso indebido o no de estos bienes y la concentración de su usufructo, ya que el proyecto supone

que la no transferencia de la propiedad es razón suficiente para salvaguardar la explotación de cualquier reproche jurídico.

Por otro lado, las llamadas sociedades de cualquier índole, pueden constituirse en gestoras de alianzas productivas entre campesinos y empresarios, que por lo demás se encuentran respaldadas por incentivos estatales. En el contexto de dichas alianzas, las sociedades gestoras podrán adquirir en propiedad y explotar las tierras baldías inicialmente adjudicadas a las y los campesinos, mediante un complejo andamiaje jurídico en el cual la tierra baldía adjudicada a las y los campesinos que suscriben las alianzas empresariales constituye el aporte de los mismos a los proyectos asociativos secundados por la norma, con la gravedad de que en estos casos, el proyecto de ley es explícito en establecer que dichas adquisiciones de baldíos mediante el artificio del aporte campesino no quedan sujetas a las restricciones estipuladas en los incisos noveno y décimo del art. 72 de la Ley 160 de 1994. Dicho de otra manera, las empresas podrán acumular UAFs inicialmente adjudicadas como baldíos, constituyéndose en gestoras de alianzas productivas donde el aporte de las y los campesinos es la tierra de la que fueron inicialmente adjudicatarios. De esta forma, el proyecto de ley legaliza una tipología de detrimento patrimonial en relación con la apropiación y acumulación indebida de baldíos ya destacada en apartes precedentes del presente documento.

### **Perdón y olvido a las acumulaciones de UAF realizadas con anterioridad a 1994**

Si, como se vio anteriormente, el Decreto 1465 de 2013 establece una interpretación difusa e inconstitucional sobre la temporalidad de la Ley 160 de 1994 en relación con los bienes públicos inicialmente adjudicados como baldíos, el proyecto de ley analizado en esta sección establece una norma tajantemente inconstitucional en la materia, según la cual, “las prohibiciones y limitaciones contenidas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 sólo son aplicables a la acumulación de dos o más UAF que hubieren sido adjudicadas a partir del 5 de Agosto de 1994”.

Esta especialísima “interpretación legislativa”, representa a todas luces un perdón y olvido de indebidas apropiaciones de baldíos que exceden los límites de superficie adjudicable establecidos en la Ley 160, claramente anunciado en el decreto 1465 y que en todo caso contraría los criterios establecidos por el Consejo de Estado en Consultas del 22 de enero de 2009 y del 29 de noviembre de 2012, por cuanto sana desviaciones de la destinación de las tierras baldías de la Nación producidas antes de 1994 con base en una interpretación sesgada de la temporalidad de las leyes. En este caso, la norma supedita el interés general salvaguardado por la ley agraria, al interés particular de quienes ven en entredicho la seguridad jurídica de su relación con la tierra, precisamente porque la han adquirido o usufructuado en incumplimiento o infracción de las restricciones y finalidades contempladas en dicha ley.

Para la CGR, en este caso puede verse con claridad que el Ministerio de Agricultura, como autor del proyecto de ley, comparte y se apropia oficialmente de uno de los argumentos de defensa esgrimidos públicamente por empresas que han acumulado tierras baldías y lo que es más problemático, pretende salvaguardarlo mediante su inclusión legal a posteriori como justificante de infracciones a la norma agraria acaecidas con anterioridad a la Ley 160 de 1994 y lo que resulta aún más sugerente, con anterioridad a la futura ley que resultare del proyecto aquí analizado. De allí que pueda considerarse que constituye una estrategia de perdón y olvido<sup>10</sup>.

En efecto, según ha podido trascender, una de las defensas esgrimidas por los artífices de los modelos a través de los cuales grandes inversionistas nacionales y extranjeros adquirieron tierras en exceso de los máximos límites permitidos por la ley, parte de predicar que las limitaciones a la disposición de dichos predios aplican hacia el futuro y solo para las adjudicaciones hechas bajo la vigencia de la ley que trae la limitación.

El abogado Francisco Uribe de la firma Brigard y Urrutia, en declaraciones a la Revista Semana, sostuvo a este respecto:

“De esto precisamente se trata toda la discusión. Y es el alcance que tiene el artículo 72 de la Ley 160 de 1994. El alcance de dicha prohibición es limitado en el tiempo y formalmente. La prohibición no puede aplicárseles a todos los tipos de bienes con antecedentes baldíos. Si la interpretación fuera la que algunos sectores quieren hacer prevalecer, la gran mayoría de la propiedad privada en el campo colombiano estaría cuestionada. (...) Se lo pongo en términos más sencillos. La ley no puede ser retroactiva y para que una prohibición sea oponible se requiere que se hayan cumplido ciertas formalidades. Eso quiere decir que los baldíos anteriores a 1994 no entran en la categoría de la prohibición. (...)Lo que ustedes llaman interpretación forzada es ni más ni menos el punto central de todo este debate. Y sobre esto quiero hacer mucho énfasis. Aquí hay dos tipos de tierras: las anteriores a 1994 que no aceptan discusión y las posteriores a esa fecha, que es donde se ha creado el malentendido...”<sup>11</sup>.

La interpretación propuesta, no se ajusta al ordenamiento legal colombiano, en donde las disposiciones de orden público tienen efecto general inmediato (Art. 18 de la Ley 153 de 1887), frente al cual no se pueden oponer las meras expectativas tenidas al amparo de la ley precedente (Art. 17 ibídem), ni pretender frente a los derechos reales y de posesión la subsistencia de las condiciones preexistentes, pues de acuerdo al artículo 28 de la Ley 153 de 1887, el derecho real persiste pero en cuanto a su ejercicio y cargas, y en lo tocante a su extinción, prevalecerán las disposiciones de la nueva ley. Así mismo, frente a los derechos de posesión, la posesión constituida bajo la ley anterior, no se retiene, pierde o recupera bajo el imperio de la ley posterior, sino por los medios y con los requisitos señalados en la nueva ley.

No es aceptable la pretendida reducción al absurdo que se propone, al señalar que la aplicación de la ley a bienes baldíos adjudicados previamente a la limitación, minaría la seguridad jurídica al registrar buena parte

*10 Concepto emitido el 31 de octubre de 2013 por el doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, asesor Contraloría General de la República.*

*11 Revista Semana. 15 junio 2013. “En el caso de Riopaila no hubo nada ilegal”. ENTREVISTA. Francisco Uribe, abogado de la firma Brigard y Urrutia, defiende las actuaciones de su cliente y de su firma.*

12 Además de consagrarse el concepto de unidades agrícolas familiares, desde el mismo inicio se establecieron disposiciones tendientes a evitar la concentración y ejercer un control sobre las disposiciones de los predios: (...) Artículo 37. El propietario de tierras que le hayan sido adjudicadas como baldíos no podrá, obtener nueva adjudicación si con ésta sobrepasa los límites máximos señalados en la presente Ley. (...) Igual regla se aplicará al propietario de tierras cuyo título provenga de adjudicación de baldíos a cualquier otra persona, realizada dentro de los cinco años anteriores. (...) Quien hubiere obtenido una adjudicación de tierras baldías y las hubiere enajenado, no podrá obtener nuevas adjudicaciones antes de transcurridos cinco (5) años desde la fecha de la adjudicación interior. (...) Para la aplicación de las prohibiciones que contempla el presente artículo se tomarán en cuenta las superficies adjudicadas a sociedades de que el interesado forme parte, en proporción a los derechos que en ellas posea, lo mismo las que figuren en cabeza de su cónyuge o hijos menores que no hayan obtenido habilitación de edad. (...) Cuando se trate de celebrar los contratos a que se refiere el artículo 32 de esta Ley, con sociedades de personas, se tomarán en cuenta las adjudicaciones hechas con anterioridad a los socios de éstas y a su cónyuge e hijos menores, para el efecto de las prohibiciones que el presente artículo establece. (...) Las sociedades que celebren contratos sobre tierras baldías conforme a los artículos 32 y 33, de esta Ley, no podrán traspasar sin previa autorización del Instituto los derechos y obligaciones que nazcan de ellos, mientras no se haya hecho la adjudicación definitiva de las tierras contratadas. Cualquier traspaso hecho con violación de estos requisitos será absolutamente nulo, y el Instituto podrá, además, declarar administrativamente resuelto el contrato, en cuyo caso las tierras volverán a su poder en el estado en que se hallen. (...) El traspaso de los derechos o acciones de un socio en las citadas sociedades, por acto entre vivos,

de los bienes existentes en el país un antecedente como baldíos, pues las mencionadas disposiciones no se aplican en forma ilimitada en el tiempo frente a situaciones consolidadas bajo leyes anteriores, sino que se contraen naturalmente a las tierras adjudicadas en desarrollo de las disposiciones de la reforma agraria, siendo ante todo un mecanismo para que el fin propio de dicha reforma no se desvirtúe. De hecho, lo que han generado las leyes 160 de 1994 y 1152 de 1997 no ha sido cosa distinta que dotar de efectividad a los criterios de alguna forma ya contenidos en la Ley 135 de 1961<sup>12</sup>.

Como se ha destacado en el presente documento, el Consejo de Estado se ha pronunciado en contra de la interpretación, por lo demás forzada, a través de la cual el Ministerio de Agricultura intenta sustraer de la prohibición, la acumulación de propiedad sobre bienes baldíos adjudicados y que con el proyecto de ley pretende elevar a “interpretación legislativa”.

En dicho concepto, la Corporación sólo consideró la existencia de derechos adquiridos sobre las mayores áreas que se hayan podido adjudicar en exceso a los límites, en el sentido de no proceder ex post, la disminución del área adjudicada, mas no en el de sustraer tales predios o a sus titulares de los efectos hacia el futuro de la ley. Es así como el Consejo de Estado señala que:

“Respecto de los tales bienes (los adjudicados válidamente en una fecha y que posteriormente resultan tener una extensión superior a los nuevos límites máximos de adjudicación), la prohibición de la Ley 1152 de 2007 aplicará entonces únicamente hacia el futuro, esto es, respecto de la imposibilidad de su titular, no de enajenar o negociar su bien, sino de adquirir adicionalmente a ese predio, la propiedad de otros bienes inicialmente adjudicados como baldíos, en exceso del límite de la Unidad Agrícola Familiar del respectivo municipio o zona”<sup>13</sup>.

antes de la adjudicación definitiva de las tierras contratadas, requiere también la previa autorización del instituto. La omisión de este requisito vicia de nulidad absoluta el traspaso. (...) Artículo 38. Son nulas las adjudicaciones de tierras baldías, que se hagan con violación de las normas de la presente Ley. La declaratoria de nulidad podrá demandarse ante el correspondiente Tribunal de lo Contencioso Administrativo por los Procuradores Agrarios o cualquier otra persona, dentro de los dos años siguientes a la publicación de la respectiva providencia en el Diario Oficial. (...) La procedencia de esta acción se hará constar en todas las resoluciones sobre adjudicación de baldíos. (...) Decretada una nulidad, el adjudicatario será considerado como poseedor de mala fe sobre cualquier exceso que se hubiere adjudicado en relación con las cabidas que señala esta Ley. (...) El Instituto podrá verificar, dentro del término de dos (2) años de que trata este artículo, la exactitud de los documentos, diligencias de inspección ocular y, en general, de las pruebas que hayan servido de base para la adjudicación. (...) Artículo 51. Quien adquiera por adjudicación o compra una “unidad agrícola familiar”, contrae las siguientes obligaciones: (...) a) Sujetarse a las reglamentaciones que sobre uso de agua, caminos y servidumbres de tránsito dicte el Instituto para la zona correspondientes; (...) b) Someter a la previa aprobación del instituto cualquier proyecto de enajenación del predio. El instituto podrá entonces adquirirlo, junto con las mejoras en él realizadas, al precio que señale por peritos, si, en su concepto la enajenación proyectada contradice el espíritu y las finalidades de la presente Ley. (...) En la matrícula de propiedad de cada “unidad agrícola familiar” se dejará constancia de este carácter, y los Registradores de Instrumentos Públicos, no incluirán ningún acto de transmisión del dominio a terceros si en la respectiva escritura no se ha transcrito la comunicación del Instituto en que conste que éste ha renunciado a ejercer el derecho preferencial de compra aquí consagrado. (...) c) Vender al Instituto, a solicitud de éste, el predio y sus mejoras, por el valor que señale un avalúo pericial, si el propietario lo hubiere arrendado o dado en uso o usufructo a terceros, excepto en el caso de que se hallare físicamente inhabilitado para explotarlo directamente con su familia.

13 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: William Zambrano Cetina. 22 de enero de 2009. Rad. 1930. No. 11001-03-06-000-2008-00083-00.





Foto: Mônica Para Barbosa.

# Capítulo 8

## Acumulación irregular de baldíos en la altillanura: análisis micro

Las contralorías delegadas para el sector agropecuario y gestión pública adelantaron durante el segundo semestre de 2013, la actuación especial encaminada a estudiar los casos de presunta acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana, denunciados por los congresistas Wilson Neber Arias Castillo, Jorge Enrique Robledo Castillo e Iván Cepeda Castro.

Los casos denunciados comprometen a personas tanto naturales como jurídicas, que bajo diversas modalidades caracterizadas por los denunciantes, permitieron la apropiación irregular de tierras con antecedentes de baldíos, principalmente en la zona de la Altillanura. Las denuncias han sido expuestas en debates de control político, y presentadas a diversos entes de control, entre estos a la Contraloría General de la República.

La altillanura colombiana es una extensa región del país que comprende más de 13.5 millones de hectáreas y cuenta con una población de 130 mil habitantes, comprende los municipios de Puerto López, Puerto Gaitán y Mapiripán en el Departamento del Meta y La Primavera, Cumaribo, Puerto Carreño y Santa Rosalía en el Departamento del Vichada.

Del ejercicio adelantado en virtud de dicha actuación especial, se visitaron las direcciones territoriales del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incode) en los departamentos de Meta, Vichada, y Casanare así como las oficinas de registro de instrumentos públicos en los municipios de Villavicencio, Puerto López, San Martín de los Llanos y Acacias en el Meta, Puerto Carreño en Vichada, y Orocué y Yopal en Casanare.

Se revisaron 211 soportes registrales, los cuales fueron contrastados con la información contenida en los folios de matrícula inmobiliaria y las anotaciones respectivas.

Ilustración 1  
Región de la Altillanura colombiana - Meta y Vichada



Los casos objeto de análisis fueron: Grupo Mónica de Colombia S.A.S., Multinacional Cargill, Riopaila Castilla S.A., Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo - Corficolombiana, Fiducia Helm Trust SA Predio “El Brasil”, The Forest Company (Wood/Timberland- Holdings Limited), Agroindustria Guarrojo S.A, Carlos Aguel Kafruni, Aceites Manuelita S.A., Poligrow Colombia Ltda., familia Lizarralde-Ocampo, familiares de Aurelio Iragorri y Camilo Pabón Puentes, quienes de manera directa o a través de empresas constituidas para el efecto, adquirieron y acumularon de manera irregular predios originalmente baldíos contrariando lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

## Grupo Mónica Colombia

### Estructura empresarial y compra de tierras

El Grupo Mónica Semillas es un grupo empresarial constituido por varias empresas creadas en Colombia en 2008, por inversionistas de origen brasilero, que igualmente tienen negocios vinculados con cereales y oleaginosas en Brasil y Bolivia.

La Sociedad Mónica Colombia Ltda. (Nit. 900228513-1), se fundó mediante Escritura Pública No. 1255 del 8 de junio de 2008, otorgada en la Notaria 10 de Bogotá. Esta empresa se constituyó con un capital de \$4.800 millones de pesos, siendo el señor Sergio Joao Marchett el socio capitalista mayoritario con un 80% del total de aportes, y como socios minoritarios, los también ciudadanos brasileños, María Luiza Marchett, Ricardo A. Cambuzzi, Francisco Marchett y Rodrigo Cambuzzi, cada uno con una participación accionaria de 5%<sup>1</sup>. Esta sociedad en particular se erigió como la principal dentro del total de firmas creadas en Colombia en ese año.

Posterior a la constitución de Mónica Colombia Ltda, se constituyeron seis empresas adicionales con idéntico objeto social: “Producción y comercialización de productos agrícolas”; y con un mismo monto de capital, que ascendió a los \$1.000 millones, cada una. Estas empresas corresponden a: Monicol Ltda (Nit. 900244735-7), Tilava Ltda (900244731-8), Agromarchett Ltda., Manacacias Ltda., Catanaribo Ltda. y Agrocaxias Ltda. En cada una de estas seis empresas, Mónica Colombia Ltda es socio mayoritario con una participación del 80%, distribuyéndose el restante porcentaje de aportes de capital en los demás socios de la misma Mónica Colombia Ltda.

Las siete empresas que crearon los ciudadanos brasileños de apellidos Marchett y Cambuzzi, primero cambiaron su domicilio principal de la ciudad de Bogotá a la ciudad de Villavicencio el 17 de diciembre de 2010, y luego se transformaron en sociedades por acciones simplificadas (SAS) el 31 de octubre de 2011.

El 19 de enero de 2012 se declara la existencia del Grupo Empresarial Mónica Colombia según comunicación del señor Michel Bonia en su calidad de representante legal de la sociedad Mónica Colombia S.A.S. y dirigida a la Cámara de Comercio de Villavicencio, constituido por esta sociedad como matriz o controlante y por las siguientes sociedades vinculadas: Agromarchett S.A.S, Agrocaxias S.A.S., Catanaribo S.A.S., Manacacias S.A.S., Monicol S.A.S y Tilava S.A.S.

El Grupo Empresarial Mónica Colombia, de acuerdo a la información reportada por la Superintendencia de Notariado y Registro adquirió nueve (9) predios en los municipios de Puerto Gaitán en el Departamento del Meta; y Cumaribo y Puerto Carreño en el Departamento de Vichada, en una extensión de 8.888.72 hectáreas, empleando diferentes personas naturales y jurídicas, cada una de las cuales, en forma separada, no excedió la extensión máxima de la UAF promedio definida para la zona en mención (1.840 hectáreas), predios en los cuales adelantaría un proyecto agroindustrial.

*1 Estas participaciones al parecer han sido cambiadas en el trascurso de los últimos 3 años, siendo hoy según la Superintendencia de Sociedades de 86,28% de participación del señor Sergio Joao Marchett y de 3,43% para los restantes 4 socios. Mayores detalles, véase: Sentencia de la Superintendencia de Sociedades en el proceso de FINAGRO contra Mónica Colombia S.A.S., Tilava S.A.S., Monicol S.A.S. y Agrocaxias S.A.S. Pág. 37. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/177975114/Sentencia-Monica-Semillas> (consultado: 17 de diciembre de 2013)*

Cuadro 8.1  
UAF adquiridas por el Grupo Empresarial Mónica Colombia en Meta y Vichada

Predio / Matrícula Inmobiliaria	Ubicación	Extensión	Resolución de Adjudicación	Tradición
LA PONDEROSA / 234-6142	Puerto Gaitán (Meta) – Vereda: El Molinete	Novcientas Setenta y Tres (973) hectáreas	Resolución No. 393 del 30 de marzo de 1990, INCORA adjudica baldío a ALFONSO ROJAS ROJAS	Con Escritura Pública No. 3933 del 27 de agosto de 2008 TATIANA AMEZQUITA TORRES vende a MONICA COLOMBIA LTDA por valor de \$28.000.000 millones de pesos.
ROSA BLANCA / 234-6143	Puerto Gaitán (Meta) – Vereda: El Molinete	Cuatrocientas ochenta y siete (487) hectáreas	Resolución No. 394 del 30 de marzo de 1990, INCORA adjudica baldío a YOLANDA GANEM TRUJILLO	Con Escritura Pública No. 3215, el 18 de octubre de 2008 TEODORO MAXIMO AMEZ- QUITA FLOREZ vende a AGROCAXIAS LTDA por valor de \$10.000.000 pesos.
VILLA CLAUDIA / 234-6144	Puerto Gaitán (Meta) – Vereda: Puerto Gaitán	Novcientas Noventa y Nueve (999) hectáreas	Resolución No. 395 del 30 de marzo de 1990, INCORA adjudica baldío a MARIA IRENE ROJAS ROJAS	El 27 de febrero de 2009 por Escritura Pública No. 432 SOFIA AMEZQUITA VARGAS vende a AGROMARCHETT LTDA por valor de \$19.231.000 pesos.
LA ESMERALDA / 234-6145	Puerto Gaitán (Meta) – Vereda: Molinete	Novcientas Noventa y Seis (996) hectáreas	Resolución No. 396 del 30 de marzo de 1990, INCORA adjudica baldío a ROBERTO ROJAS ROJAS	El 18 de octubre de 2008 por Escritura Pública No. 3216 MAURICIO AMEZQUITA CUBILLOS vende a TILAVA LTDA por valor de \$25.000.000 pesos.
VILLA PAOLA / 234-6146	Puerto Gaitán (Meta) – Vereda: Molinete	Novcientas Noventa y Cuatro (994) hectáreas	Resolución No. 397 del 30 de marzo de 1990, INCORA adjudica baldío a HOMERO GANEM TRUJILLO	El 25 de septiembre de 2008 por Escritura Pú- blica No. 2949 MARTHA YANETH PINZON APONTE vende a SERGIO JOAO MARCHETT por valor de \$25.339.000 pesos.
CHAPARRAL / 234-6548	Puerto Gaitán (Meta) – Vereda: Porvenir	Novcientas Noventa y Un (991) hectáreas	Resolución No. 2339 del 31 de diciembre de 1990, INCORA adjudica baldío a RICARDO SUPELANO	El 10 de septiembre de 2009 por Escritura Pública No. 1634 JULIO CESAR CAMBRUZZI vende a FRANCISCO MARCHETT por valor de \$150.000.000 pesos.
EL PROGRESO / 234-17269	Puerto Gaitán (Meta) – Vereda: Porvenir	Novcientas Diecinueve (919) hectáreas	Resolución No. 115 del 1 de julio de 2009, INCORA adjudica baldío a EDWARD SELMAN RAMIREZ SIERRA	Mediante Escritura Pública No.7645 del 18 de noviembre de 2010, EDWARD SELMAN RA- MIREZ SIERRA vende a RICARDO ANTONIO CAMBRUZZI por valor de \$69.000.000 pesos.
LA BONITA / 540-5713	Cumaribo (Vichada) – Vereda: El Viento	Novcientas diez (910) hectáreas	Folio abierto con base en la matrícula 540-715	Mediante Escritura Pública No. 0756 del 19 de febrero de 2009, nueve (9) adjudicatarios en sucesión venden a MARIA LUISA MARCHETT por valor de \$409.500.000 pesos
LAS MERCEDES / 540-383	Cumaribo (Vichada) – Vereda: El Viento	Mil seiscientos diecise- te (1.617) hectáreas.	Resolución No. 1603 del 31 de diciembre de 1987, INCORA adjudica baldío a CLEMENTE HERNANDEZ GARCIA	Mediante Escritura Pública No. 1001 del 17 de marzo de 2009, CLEMENTE HERNANDEZ GARCIA vende a RICARDO ANTONIO CAM- BRUZZI por \$150.000.000 pesos,

Fuente: Revisión ORIP Puerto López y Puerto Carreño-CGR.

En reportaje publicado en la revista “El Cerealista” de la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales y Leguminosas (Fenalce), edición del bimestre febrero – marzo de 2009, se publica un extenso reportaje al señor Julio Cesar Cambruzzi, representante y vocero del Grupo Empresarial Mónica Colombia, en el que el

señor Cambruzzi al referirse a la adquisición por parte del Grupo Mónica de la “Hacienda Chaparral”, ubicada en el municipio de Puerto Gaitán, manifiesta lo siguiente:

“(...) para poder adquirir las 13 mil hectáreas de El Chaparral, Mónica tuvo que constituir seis (6) empresas, única manera de cumplir con lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma agraria y Desarrollo Rural Campesino (...)”

Más adelante, el entrevistado hace alusión a una carta que dirigió al entonces Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, manifestándole lo siguiente.

“Para un proyecto de considerable extensión, (...), “no es posible acceder a créditos globales, esto es que cubran todo el proyecto, pues el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) se otorga a una persona natural o jurídica que en forma individual o colectiva ejecute un proyecto de inversión nuevo. Y como únicamente se puede adquirir la propiedad de una sola UAF, necesariamente debe presentarse un proyecto por cada persona o empresa, limitando a la extensión de la UAF”<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> ([http://www.fenalce.org/arch\\_public/reportaje.pdf](http://www.fenalce.org/arch_public/reportaje.pdf))

Así, el inversionista y representante del grupo empresarial, confesaba a este medio de información que ante restricciones para acceder a incentivos en determinado proyecto; así como ante la necesidad de no violar la limitante de la UAF en predios provenientes de procesos de reforma agraria, se hacía necesario constituir varias empresas para saltar estas disposiciones legales.

Ahora bien, es de anotar que el informe de la Superintendencia de Notariado y Registro de fecha 20 de enero de 2013 señala algunas situaciones de hecho que se observaron en el análisis registral de los predios antes señalados, como son:

“la mayoría de las adjudicaciones de baldíos que sustentan la apertura de matrícula inmobiliaria de los predios que identifican registralmente los inmuebles ubicados en el Municipio de Puerto Gaitán, tienen número continuo y fecha de expedición del 30 de marzo de 1990 y estas fueron sometidas a proceso registral el mismo día (11 de abril de 1990), por lo anterior se evidencia que posiblemente se puedan presentar irregularidades en estas adjudicaciones por parte del Incora, ya que dichos predios parecen ser producto de un englobe de terreno fraccionado desde la misma entidad”.

También se observa que en cinco (5) de las matrículas inmobiliarias analizadas, “en la venta que se hace con posterioridad a la adjudicación del baldío, los vendedores actúan representados por una misma persona, el señor Elver Torres Londoño”.

Respecto a la participación de Torres Londoño en la negociación de estas tierras, en artículo publicado por el periódico El Espectador el 09 de septiembre de 2012, se señala que este señor es un cantante de

3 (<http://www.elespectador.com/impre-so/temadeldia/articulo-373711-tie-rras-de-monica-semillas>)

música popular y que al ser interrogado, manifiesta haber sido suplantado por cuanto nunca celebró dichos negocios<sup>3</sup>.

Sumado a lo anterior, la Superintendencia señala posibles suplantaciones en el otorgamiento de poder de los adjudicatarios iniciales por cuanto las firmas consignadas en la resolución de adjudicación proferidas por el Incora difieren de las estampadas en los poderes otorgados al señor Torres Londoño, así como se incurre en inexactitudes en cuanto a las hectáreas de los predios, etc.

Las anteriores irregularidades fueron puestas en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación desde el 08 de junio de 2012, para su trámite correspondiente, tanto por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro como por la Contraloría General de la República.

## Incentivos

Por las inversiones adelantadas en los predios antes citados las empresas Monica Colombia Ltda., Monicol Ltda., Tilava Ltda., y Agrocaxias Ltda tramitaron ante el Banco Santander de Colombia (hoy Corpbanca) operaciones de crédito financiadas con recursos de fomento agropecuario y respecto de las cuales también se otorgó un Incentivo a la Capitalización Rural (ICR).

### Incentivo a la Capitalización Rural:

ICR Nro. 08-25354 a favor de la sociedad Mónica Colombia Ltda., aprobado el 11 de agosto de 2009 por \$692,25 millones.

ICR Nro. 08-31400 a favor de la sociedad Agrocaxias Ltda., aprobado el 21 de agosto de 2009 por \$692,25 millones.

ICR Nro. 08-31402 a favor de la sociedad Monicol Ltda., aprobado el 21 de agosto de 2009 por \$692,25 millones.

ICR Nro. 08-31401 a favor de la sociedad Tilava Ltda., aprobado el 05 de febrero de 2010 por \$692,25 millones.

En este contexto, se tiene en cuenta que si bien se tramitaron cuatro (4) operaciones de crédito a nombre de cuatro (4) sociedades diferentes, no se trataba de proyectos distintos, sino que era un solo proyecto, lo cual de conformidad con lo establecido en la normatividad aplicable no podía hacerse y por cada una de ellas obtuvo el ICR, lo que no era procedente.

Así, al tratarse de un solo grupo empresarial, el porcentaje del ICR al que se accedió no era el que le correspondía teniendo en cuenta el tipo de productor en el que se hubiera clasificado dicho grupo empresarial.

Adicional a los beneficios de ICR, Monicol Ltda., fue beneficiaria de subsidio de tasa de interés que recibió en virtud de la financiación otorgada por medio del Programa Especial de Fomento y Desarrollo Agropecuario dentro del Programa Agro Ingreso Seguro (Línea Especial de Crédito), operaciones que el Banco Santander Colombia (hoy Banco Corpobanca) presentó ante Finagro para redescuento:

Cuadro 8.2  
Subsidio a Monicol Ltda. en programa AIS

SOCIEDAD	FECHA	VALOR CREDITO	VALOR ESTIMADO LEC
MONICOL LTDA	31 de marzo de 2009	\$1.785.000.000	
	02 de abril de 2009	\$1.215.000.000	
	02 de abril de 2009	\$1.785.000.000	
<b>TOTAL</b>		<b>\$4.785.000.000</b>	<b>\$890.777.121</b>

Fuente: Información FINAGRO. Cálculos CGR. Octubre 2013.

En cuanto a las operaciones beneficiarias de la Línea Especial de Crédito, se establece que la sociedad Monicol Ltda., fue beneficiaria de una tasa de interés subsidiada al clasificarse en el rango de mediano productor sin tener derecho a la misma, por cuanto como se señaló anteriormente, esta sociedad no actuaba de manera individual frente al proyecto objeto de financiación, sino que por el contrario, fue una maniobra empleada por el Grupo Empresarial para acceder a los beneficios que la ley previamente había reglamentado.

Así las cosas, para la Contraloría General de la República, es claro que mediante la creación de las sociedades citadas se pretendió defraudar las restricciones impuestas por la Ley, por un lado, a la concentración de la propiedad proveniente de baldíos y por otro, a los topes y restricciones impuestos para el acceso a créditos, en especial al Incentivo de Capitalización Rural (ICR) administrado por Finagro.

Así, el Grupo Empresarial Mónica Colombia, fue beneficiario de subsidios e incentivos financiados con recursos públicos, adquiridos de manera irregular. Respecto a los Incentivos de Capitalización Rural irregularmente otorgados, la suma ascendió a \$2.769 millones. Mientras que por concepto de subsidio a la tasa de interés o Línea Especial de Crédito la suma ascendió a \$890,7 millones. Sumados estos dos beneficios obtenidos de manera irregular, la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, mediante Auto No. 001 del 14 de noviembre de 2013, abre proceso de responsabilidad fiscal por la suma de \$3.659,7 millones.

Finalmente, se resalta que el 16 de octubre del presente año, la Superintendencia de Sociedades – Delegada para Procedimientos Mercantiles, profirió un fallo dentro del proceso instaurado por Finagro en el que ordena al Grupo Mónica Colombia SAS restituir a Finagro el valor de \$2.076 millones equivalentes al valor de tres (3) ICR recibidos irregularmente, al declarar que el Grupo empresarial Mónica Colombia SAS incurrió

en maniobras violatorias de la ley para acceder a esos incentivos. Tanto en las consideraciones como en el fallo proferido por esta instancia, se considera que el grupo empresarial abuso de la figura de la sociedad de capital a través de la figura de interposición societaria, siendo utilizadas las empresas que accedieron a estos ICR como mecanismos para “evadir las restricciones contempladas en las normas que rigen el otorgamiento de Incentivos a la Capitalización Rural”.

Este fallo cobra vital importancia dentro de la discusión sobre la acumulación irregular de UAF y el acceso irregular a incentivos por parte de grandes empresas, violando la normatividad vigente (Ley 160 de 1994) mediante el fraccionamiento de la propiedad a través de empresas que adquieren UAF de manera independiente, pero que hacen parte en última instancia de un único propietario. No obstante, en esta sentencia la Superintendencia de Sociedades señala que no emite pronunciamiento acerca de las infracciones de las normas que rigen la adquisición de UAF por cuanto este tema no está contemplado en las pretensiones de la demanda. Sin embargo, cita el Acta No. 1 de Mónica Colombia del 9 de septiembre de 2008 en la que el señor Cambruzzi manifiesta:

“para ceñirnos a las normas colombianas relacionadas con las Unidades agrícolas Familiares, que únicamente permiten la adquisición de una unidad agrícola por persona, deberán constituirse seis (6) sociedades de las cuales Mónica Colombia LTDA., actuará como Holding, mediante la integración y la colaboración empresarial”<sup>4</sup>.

En el mismo sentido, se conocen comunicaciones del señor Cambruzzi dirigidas al expresidente de Finagro y al expresidente de la República, Álvaro Uribe, en las que declara:

“En síntesis, inversionistas nacionales o foráneos con capacidad de explotar grandes extensiones se ven limitados porque no pueden adquirir terrenos que sobrepasen la mensura establecida en hectáreas para la UAF. Este solo hecho desestimula la inversión, pues hace necesario recurrir a la creación de muchas sociedades, para poner en cabeza de socios o de terceros, cada UAF que se adquiere para plasmar proyectos agrícolas (...)”<sup>5</sup>.

## Caso Cargill

### Estructura empresarial y compra de tierras

La multinacional Cargill, es una empresa creada en 1865 en Minnesota - Estados Unidos. Sus actividades comerciales incluyen la compra, venta, procesado y distribución de granos y otras mercancías agrícolas y la venta de ingredientes para la industria farmacéutica.

<sup>4</sup> Sentencia Superintendencia de Sociedades. Proceso 2012-801-070. No. Pág. 35.

<sup>5</sup> Fuente: [http://www.wilsonarias.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1436:boletin-de-prensa&catid=28:noticias&Itemid=73](http://www.wilsonarias.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1436:boletin-de-prensa&catid=28:noticias&Itemid=73). (Revisado 23 de octubre de 2013)

La primera referencia al asentamiento de esta empresa en Colombia data del 30 de marzo de 2004, cuando se constituyó en Bogotá la empresa Cargill Trading Colombia Ltda. (NIT. 830138074-1), con el objeto de importar y exportar, por cuenta propia o de terceros, toda clase de productos agrícolas y alimenticios.

Un año después (14 de marzo de 2005), se constituyó la empresa Black River Ltda (NIT. 900012685-1), con el objeto social de realizar actividades relacionadas con el mercado de valores y otras actividades de servicio de apoyo a las empresas. Esta empresa, corresponde en su actividad, razón social y origen de recursos, al fondo de cobertura de la multinacional Cargill, uno de los fondos con mayores niveles de recursos a nivel mundial, que faculta a esta empresa multinacional para llevar a cabo operaciones comerciales a escala global<sup>6</sup>.

En la información que revelan documentos oficiales de la Cámara de Comercio de Bogotá, se destaca que estas dos empresas tienen por socios otras empresas de Cargill, en particular Cargill Incorporated, Cargill Américas Inc., Cargill Holdings BV. y Cargill Américas Inc.

Ya en 2008 y 2010, Cargill constituyó dos empresas más que según estudios como “Divide y Comprarás” de la organización Oxfam<sup>7</sup>, representan anclas del negocio de la multinacional agrícola, que abrieron camino para la compra masiva de tierras en el Departamento de Vichada. Estas corresponden a Cargill de Colombia Ltda. (NIT. 900237877-5) y Colombia Agro SAS (NIT. 900335836-3), siendo esta última como se verá más adelante, una pieza fundamental para el acceso a créditos del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro).

Adicionalmente a las cuatro empresas anteriores, entre los años 2010 y 2013, la multinacional Cargill constituyó al menos 36 sociedades por acciones simplificadas, con idéntica actividad económica: “cultivo de cereales, legumbres y semillas oleaginosas”, comparten los mismos socios y el mismo domicilio. El señor Rob Hutter, aparece referenciado en cada una de estas empresas como único miembro de junta directiva y, a su vez, el señor Juan Aquilino Pérez, aparece como representante legal de cada una de estas sociedades.

Según consta en las denuncias presentadas por los congresistas Jorge Robledo y Wilson Arias, que coinciden con los hallazgos de Oxfam, estas sociedades, entre los años 2010 a 2012, adquirieron 39 predios en los municipios de Santa Rosalía, Cumaribo y La Primavera (Departamento del Vichada), con una extensión total de 52.575 hectáreas<sup>8</sup>. Cada predio cuenta con una superficie promedio de 1.300 hectáreas y un máximo de 3.000 hectáreas, cuidándose de no violar el tope establecido en la Ley 160 de 1994.

En estas transacciones, las SAS de la multinacional Cargill compraron entre 2010 y 2012 a un precio que osciló entre los \$0.370 y los \$3,7 millones de pesos por hectárea. Esto es coincidente con la inversión calculada en \$73.164.770.481, según el referido estudio de la organización Oxfam.

De acuerdo con los datos obtenidos en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Puerto Carreño (Vichada), se establece que los 39 predios objeto de verificación, tienen origen en predios adjudicados como

*6 Mayores detalles, véase: <http://www.cargill.com/company/businesses/black-river-asset-management/index.jsp> y el vínculo relacionado de en este del fondo Black River: <http://www.black-river.com/> (consultado: 23 de diciembre de 2013)*

*7 Mayores detalles, véase: <http://www.oxfam.org/es/crece/policy/divide-y-comprar%C3%A1s> (consultado: 23 de diciembre de 2013)*

*8 Cuatro predios adicionales a los que reporta esta investigación, fueron puestos en conocimiento por el Senador Jorge Robledo: El Encanto (2.984 hectáreas), El Encanto 2 (2.900 hectáreas), La Anita (910 hectáreas) y La Marina (2.457 hectáreas). En total, estos cuatro predios suman 9.251 hectáreas. Considerando esta área adicional, la multinacional Cargill habría adquirido 61.826 hectáreas, extensión que confirman directivos de la multinacional al diario El Espectador: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/tierras-eran-solo-una-parte-de-inversion-articulo-448049> (revisado: 23 de diciembre de 2013).*

baldíos en la década del 90. Los predios son vecinos entre sí y conforman dos globos de tierra continuos (hecho común en los distintos casos de acumulación).

9 Documento "Divide y Comprás", Informes de Investigación de OXFAM. Septiembre 2012

Se observa cómo en las sucesivas transacciones de los predios se produjo un enorme incremento en los precios de venta. En promedio, se pagaron aproximadamente 1,5 millones de pesos por hectárea. Estas cifras contrastan con los precios de compra anteriores a 2006, que en promedio fueron de \$0.045 millones por hectárea, lo que significa que el precio promedio se multiplicó por 33<sup>9</sup>.

## Incentivos

En relación con incentivos y créditos, se pudo establecer que la multinacional Cargill a través de su compañía Colombia Agro SAS, ha sido beneficiaria de diez (10) operaciones de crédito ordinario a través de Finagro por \$23.217,8 millones. El siguiente cuadro resume los predios, el monto del crédito y el estado del mismo.

Cuadro 8.3  
Créditos Finagro recibidos por multinacional Cargill

NOMBRE BENEFICIARIO	DIRECCIÓN / PREDIO	VALOR CRÉDITO	ESTADO
COLOMBIA AGRO SAS	FCAS EL ENCANTO I Y II LOS GANSOS VRDA EL VIENTO	1.722,60	ACTIVA
COLOMBIA AGRO SAS	FCAS EL ENCANTO I Y II, VRDA EL VIENTO	660,9	ACTIVA
COLOMBIA AGRO SAS	FINCA EL ENCANTO 1,2 LOS GANSOS Y LA MARINA VEREDA EL VIENTO MUNICIPIO DE CUMARIBO DEPTO VICHADA	2.355,80	ACTIVA
COLOMBIA AGRO SAS	FINCA EL ENCANTO 1,2 GANSOS Y LA MARINA VEREDA EL VIENTO MUNICIPIO CUMARIBO DEPARTAMENTO VICHADA	1.509,90	ACTIVA
COLOMBIA AGRO SAS	EL ENCANTO I Y EL ENCANTO II, LOS GANSOS LA VIRGINIA, VEREDA EL VIENTO CUMARIBO VICHADA	466,7	ACTIVA
COLOMBIA AGRO SAS	FINCA EL ENCANTO 1 Y 2 LOS GANSOS Y LA MARINA VRDA EL VIENTO DEPTO VICHADA MCPIO CUMARIBO	501,7	ACTIVA
COLOMBIA AGRO SAS	DE PTO GAITAN HASTA CARIMAGUA SEGUIR HASTA EL PUEBLO EL VIENTO A 28 KMS PASANDO EL PUEBLO HASTA EL PASO EL SALTARIN SEGUIR DE ESTE PUNTO EN 11 KMS ESTA LA ENTRADA A LA FCA EL ENCANTO	8.000,00	ACTIVA
COLOMBIA AGRO SAS	DE PUERTO GAITAN HASTA CARIMAGUA SEGUIR HASTA EL PUEBLO EL VIENTO A 28 KMS PASANDO EL PUEBLO HASTA EL PASO EL SALTARIN SEGUIR ESTE PUNTO EN 11 KMS ESTA LA ENTRADA A LA FINCA EL ENCANTO	4.087,00	ACTIVA
COLOMBIA AGRO SAS	PUERTO GAITAN CARIMAGUA	2.413,00	ACTIVA
COLOMBIA AGRO SAS	DE PTO GAITAN HASTA CARIMAGUA, SEGUIR HASTA EL PUEBLO DEL VIENTO A 28 KMS PASANDO EL PUEBLO HASTA EL PASO EL SALTARIN 4,5 KMS, SEGUIR DE ESTE PUNTO EN 11 KMS HASTA LA ENTRADA A LA FINCA EL ENCANTO 8 ENTRADA A TODOS LOS DEMAS PREDIOS)	1.500,00	ACTIVA
	<b>TOTAL</b>	<b>23.217,80</b>	

Fuente: FINAGRO 2013-Cálculos CGR.

Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana

## Riopaila Castilla S.A.

### Estructura empresarial y compra de tierras

Riopaila Castilla SA, es una empresa agroindustrial colombiana con 85 años de experiencia en el mercado nacional e internacional, en la producción y comercialización de azúcar, mieles y alcohol.

Desde el año 2010 incursiona en la compra de predios en la altillanura colombiana. Para ello, constituyó 27 empresas agroforestales bajo la modalidad de sociedades por acciones simplificadas, las cuales cuentan con idéntica actividad económica, dirección, composición accionaria y \$0,1 millones de capital cada una.

El único accionista de las 27 sociedades era el abogado Francisco José Uribe Noguera. La dirección registrada es la Calle 70A No. 4-41, la sede del bufete de abogados Brigard & Urrutia. La representación legal de estas compañías en gran parte de los casos, correspondía a los señores Luis Hernández Villegas y Alfredo Azuero Holguín, funcionarios de Riopaila Castilla SA.

El mismo año de su constitución, las 27 sociedades agroforestales compraron 31.000 hectáreas y firmaron promesas de compra-venta para adquirir otras 11.000 hectáreas. Los predios colindaban entre ellos y eran baldíos adjudicados, o en proceso de adjudicación a campesinos.

El 30 de diciembre de 2011, el abogado Francisco Uribe Noguera cedió las acciones de las 27 SAS a cinco compañías españolas. Las sociedades españolas tienen un solo dueño que se llama Asturias Holding S.A.R.L., con domicilio en el principado de Luxemburgo. Un informe de la empresa de auditoría Deloitte & Touche, revisora fiscal de Riopaila, afirma que Asturias Holding pertenece a Riopaila Castilla<sup>10</sup>.

El 31 de diciembre de 2011 estas sociedades fueron adquiridas por Riopaila Castilla S.A., como negocios filiales, según lo establece el reporte de esta empresa a la Superintendencia de Sociedades<sup>11</sup> y, por lo tanto, desde el punto de vista societario, hacen parte del Grupo Empresarial Riopaila Castilla S.A. Este hecho fue expresamente declarado y registrado en el año 2012 en las cámaras de comercio correspondientes<sup>12</sup>.

La consolidación del “Proyecto Veracruz” como se conocen las cerca de 42.000 hectáreas adquiridas por Riopaila Castilla SA, contó con la asesoría del bufete de abogados Brigard & Urrutia, el mismo al que pertenece en calidad de asociado el abogado Francisco José Uribe Noguera.

Ahora bien, cada predio costó en promedio \$920 millones (43 predios, por los cuales se pagaron \$39.582,6 millones), tal como lo describen cada uno de contratos de mutuo entre el ingenio azucarero y las empresas de fachada, se tienen serias evidencias de que fue Riopaila Castilla SA, la que a través de préstamos bancarios, dio los recursos a cada una de las empresas de fachada, siendo los predios la garantía para el acreedor (Rio-

*10 informe de Gestión de la Compañía Riopaila Castilla SA, revela en las notas a los estados financieros estas transacciones y su relación con el proyecto Veracruz. Mayores detalles, véase: [http://www.riopaila-castilla.com/images/pdf/archivos\\_accionistas/INFORME%20RIOPAILA%20CASTILLA%202011.pdf](http://www.riopaila-castilla.com/images/pdf/archivos_accionistas/INFORME%20RIOPAILA%20CASTILLA%202011.pdf) (consultado: 23 de diciembre de 2013).*

*11 Mayores detalles, véase: <http://riopailasuprema.com/archivos-riocastilla/pdf/INVERSIONES%20EN%20OTRAS%20SOCIEDADES.pdf> (consultado: 17 de diciembre de 2013)*

*12 Tomado de: [http://www.riopaila-castilla.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=120%3Aa-raiz-de-la-informacion-publicada-en-algunos-medios-de-comunicacion&catid=1%3Ahome&Itemid=14](http://www.riopaila-castilla.com/index.php?option=com_content&view=article&id=120%3Aa-raiz-de-la-informacion-publicada-en-algunos-medios-de-comunicacion&catid=1%3Ahome&Itemid=14), revisado 06 de diciembre de 2013.*

paila Castilla SA) y el canon el valor de la cuota que paga el deudor (cada firma de fachada) por concepto de amortización del préstamo. Es decir, el canon solventa el pago de los créditos con los cuales se adquirieron los predios.

**Cuadro 8.4**  
Predios adquiridos por Riopaila Castilla S.A.

Nombre del Inmueble	No. Matrícula Inmobiliaria	Extensión (Hectáreas)	Ubicación (Municipio -Departamento)	Empresa SAS compradora	Valor del predio adquirido	
Buenos Aires	540-0002544	1293,95	Santa Rosalía - Vichada	Agroforestal Acacias S.A.S	\$1.050.000.000	
Costa Rica I	540-0001035	1069	Santa Rosalía - Vichada	Agroforestal Oriente S.A.S	\$1.069.000.000	
Costa Rica	540-0003187	1069,6875	La Primavera - Vichada	Agroforestal Venezuela S.A.S	\$1.069.000.000	
Lote 4	540-0005870	124,928	La Primavera - Vichada		\$99.942.400	
El Milagro	540-000949	1181,933	La Primavera - Vichada	Agroforestal El Milagro S.A.S	\$1.881.000.000	
San Felipe	540-937	1726,9531	La Primavera - Vichada	Agroforestal Llano Grande S.A.S	\$1.727.000.000	
La Chamuscada	540-0001018	2916,9668	La Primavera - Vichada	Agroforestal Miraflores S.A.S	\$3.500.352.000	
La Cristalina	540-0006074	300	Santa Rosalía - Vichada	Agroforestal Bellavista S.A.S	\$210.000.000	
La Pradera	540-0001037	854,6	Santa Rosalía - Vichada	Agroforestal La Pradera S.A.S	\$854.000.000	
La Fortaleza	540-0001929	1293,9721	Santa Rosalía - Vichada	Agroforestal Los Laureles SAS	\$905.100.000	
La Independencia	540-0000952	1450,3539	Santa Rosalía - Vichada	Agroforestal Casablanca SAS	\$1.450.000.000	
La Macarena	540-0002062	800,5525	La Primavera - Vichada	Agroforestal La Macarena SAS	\$960.600.000	
La Pradera Isleny	540-0003188	854,228	La Primavera - Vichada	Agroforestal La Pradera Isleny SAS	\$854.000.000	
Las Brisas	540-0001930	1293,4098	Santa Rosalía - Vichada	Agroforestal Las Brisas SAS	\$1.050.000.000	
Los Laureles	540-0005997	300	Santa Rosalía - Vichada	Agroforestal El Paraíso S.A.S	\$210.000.000	
El Paraíso	540-0005970	300	Santa Rosalía - Vichada		\$210.000.000	
Lote 1	540-5867	124,928	La Primavera - Vichada	Agroforestal Rotterdam SAS	\$99.942.400	
Lote 2	540-5868	124,928	La Primavera - Vichada		\$99.942.400	
Lote 5	540-5871	124,928	La Primavera - Vichada		\$99.942.400	
Lote 6	540-5872	124,928	La Primavera - Vichada		\$99.942.400	
Lote 7	540-5873	124,928	La Primavera - Vichada		\$99.942.400	
Lote 8	540-5874	124,928	La Primavera - Vichada		\$99.942.400	
Lote 9	540-5875	124,928	La Primavera - Vichada		\$99.942.400	
Lote 10	540-5876	124,928	La Primavera - Vichada		\$99.942.400	
Lote 11	540-5877	124,928	La Primavera - Vichada		\$99.942.400	
Lote 12	540-5878	124,928	La Primavera - Vichada		\$99.942.400	
Lote 13	540-5879	1499,1372	La Primavera - Vichada		Agroforestal Veracruz SAS	\$1.199.309.760
Mata Azul	540-0001933	1293,49	Santa Rosalía - Vichada		Agroforestal Mata Azul SAS	\$905.100.000

Mata Negra	540-0000922	955,605	La Primavera - Vichada	Agroforestal El Alcaraván SAS	\$955.000.000
Miami	540-0001036	857,9785	La Primavera - Vichada	Agroforestal Lucerna SAS	\$857.000.000
Palma Seca	540-0001932	1293,4627	Santa Rosalía - Vichada	Semillas y Alimentos SAS	\$1.050.000.000
Puerto Dabeiba	540-0002061	467,7006	La Primavera - Vichada	Agro Veracruz SAS	\$607.100.000
Los Deseos (San Andrés)	540-0002044	763,5298	La Primavera - Vichada		\$1.144.500.000
Saigón	540-1349	2998,4109	La Primavera - Vichada	Agroforestal Puerto López SAS	\$5.396.400.000
Samaria	540-2568	420,37	Santa Rosalía - Vichada	Agroforestal Ceibaverde SAS	\$840.740.000
Simarú	540-0926	777,136	La Primavera - Vichada	Agroforestal Riogrande SAS	\$777.000.000
Tamanaco	540-1931	1293,65	Santa Rosalía - Vichada	Agroforestal Tamanaco SAS	\$850.000.000
El Trébol	540-1057	477,72	Santa Rosalía - Vichada	Agroforestal Riogrande SAS	\$1.910.890.800
El Manguito	540-6715	300	Santa Rosalía - Vichada	Agroforestal Bellavista S.A.S	\$210.000.000
Lote	540-1332	1478,935	Santa Rosalía - Vichada	Agroforestal Villa del Sol SAS Agroforestal La Lina SAS	\$3.604.315.500
La Pradera	540-3188	854	Santa Rosalía - Vichada	Agroforestal Las Palmas	\$854.000.000
Villa Claudia	540-6574	159,78	Santa Rosalía - Vichada	Agroforestal Villa del Sol SAS	\$111.847.260
El Edén	540-6793	300	Santa Rosalía - Vichada	Agroforestal Villa del Sol SAS	\$210.000.000
Área total		\$34.271	Valor Total		\$39.582.621.720

Fuente: Folios de Matricula Inmobiliaria y antecedentes registrales ORIP Puerto Carreño, Octubre 2013.

De acuerdo con la revisión realizada a 35 folios de matrícula (uno de los cuales se segrega en 13 lotes dado por un proceso de sucesión) que tienen su origen en una resolución de adjudicación de terrenos baldíos de la Nación a través del Incora o del Incoder, pertenecientes al círculo de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Puerto Carreño, Departamento de Vichada, la CGR evidenció que:

1. Se realizaron 45 operaciones de compraventa de predios a través de 33 sociedades por acciones simplificadas, representadas jurídicamente por la misma persona (o autorizadas por ella).
2. El total del área adquirida (plenamente documentada) por las empresas de fachada tipo S.A.S. fue de 35.642 hectáreas; 19 de las operaciones se realizaron en el municipio de La Primavera (departamento del Vichada) por 13.200,669 hectáreas, y 26 por 23.171,746 hectáreas en el municipio de Santa Rosalía.
3. Se establecieron 14 casos en los cuales el aumento en el valor de los predios objeto de las negociaciones sobrepasa el 500% en periodos relativamente cortos, entre 1 y 4 años, como se dio en las matrículas 540-0002544 con 2.525,00% de aumento, 540-3188 con incremento de 2.747.00%, 540-952 con crecimiento de 1.350,00% de por citar tres ejemplos.
4. Se encontraron 6 casos de predios adjudicados por resoluciones del Incoder y que fueron vendidos por sus adjudicatarios en menos de doce meses posteriores a la fecha de su adjudicación.

5. Como complemento de lo anterior, se demostraron 10 eventos en los cuales el periodo de tenencia del predio por parte de su propietario antes de ser vendido a la S.A.S es inferior a dos años, como se aprecia en las matrículas 540-3188 con 12.6 meses, 540-952 con 7 días, 540-2062 con 27 días, por citar tres ejemplos.
6. Se determinó que las notarías a través de las cuales se protocolizaron las escrituras de las 45 operaciones de compra-venta de los predios fueron la número 16 de Bogotá en 16 casos, la número 4 de Villavicencio en 28 eventos y la número 3 de Villavicencio en 1 oportunidad. De igual manera, en la Notaría 20 de Cali, al parecer se registraron los contratos de arrendamiento de todos los predios en un mismo día, el 31 de diciembre de 2011.

Así, se puede concluir que la creación de sociedades con escaso o nulo capital, creadas por el abogado y socio del bufete de abogados Brigard & Urrutia, y actuando en nombre del Ingenio Riopaila Castilla SA, sirvió de vehículo para la adquisición de vastas extensiones de tierras que superan claramente la Unidad Agrícola Familiar (UAF), vulnerando así las disposiciones de la Ley agraria (Ley 160 de 1994), ya que los predios adquiridos, todos corresponden a predios originalmente baldíos que fueron titulados a campesinos pobres.

## Grupo Luis Carlos Sarmiento Angulo – Corficolombiana

### Estructura empresarial y compra de tierras

Corficolombiana es un conglomerado económico, en el cual la cabeza visible más importante es el banquero Luis Carlos Sarmiento Angulo (su hijo, Luis Carlos Sarmiento Gutiérrez, es junto a otros, parte de la Junta Directiva actual). Corficolombiana, grupo económico que ha tenido en su Junta Directiva (recientemente) a actuales funcionarios e investigadores en política pública como son los casos del actual ministro de salud, Alejandro Gaviria, y José Leibovich, encargado de dirigir el CONPES de la Altillanura (hoy, según la página Web, hace parte de la junta directiva principal), es un ente que agrupa un gran número de empresas financieras, concesionarios viales, petroleras, constructoras, sociedades agroindustriales, entre otras. Seis empresas pertenecientes a Corficolombiana, tienen su objeto social vinculado al sector agroindustrial (sin embargo, 4 de las 6 se subordinan a Valora SA que pertenece a Corficolombiana): Mavalle SA, Organización Pajonales SA, Plantaciones Santa Rita SAS, Hevea de los Llanos SAS, TSR20 Inversiones SAS y Hevea Inversiones SAS (estas últimas cuatro creadas en octubre de 2011), aparecen como compradoras de predios en la Altillanura colombiana, en específico en los municipios de Puerto López y Puerto Gaitán (Meta).

Estas seis empresas son propietarias de 17 predios, que comprenden un área de 13.785 hectáreas entre predios de naturaleza privada (que se sospecha, tienen el antecedente de baldíos) y predios baldíos adjudicados en procesos de reforma agraria en 1968, 1988 y 1992.

Según la Superintendencia de Notariado y Registro, la empresa Organización Pajonales, ya trasgredió el artículo 72 de la Ley 160 de 1994. En referencia al predio “La Palomera”, la SNR afirma que:

“Su propietario actual es la Compañía Agropecuaria e Industrial Pajonales S.A., quien adquirió por adjudicación en liquidación de la sociedad comercial, efectuada mediante Escritura 3260 del 05/12/2006 de la Notaria Tercera de Ibagué, por un valor de \$4.708.995.000.

Esta compañía, además es propietaria de cuatro predios en la zona adjudicados como baldíos, que al sumar las áreas superan la medida máxima de las unidades agrícolas familiares permitidas para la zona, por lo tanto existe acumulación de UAF, de esta manera se transgrede lo establecido en el artículo 72 de la ley 160 de 1994. los predios son los identificados con matrícula inmobiliaria: 234-1119 (446 hectáreas), 234-5301 (542 hectáreas), 234-3053 (880 hectáreas) 234-1633 (808 hectáreas 2.979 mts2).”

Sin embargo, la Superintendencia desconoce que tanto la Organización Pajonales SA como las demás empresas consultadas, pertenecen a Luis Carlos Sarmiento Angulo.

Por los 17 predios, estas empresas en total pagaron \$61.460.313.533. Y además de con éstos vulnerar la UAF, es decir, acumular la tierra que le pertenece a los campesinos, las empresas del banquero también han recibido AIS y crédito subsidiado del Estado colombiano.

## Incentivos

De estas empresas sobresalen otros detalles de no menor importancia:

El representante legal suplente de cada una de las cuatro firmas creadas en una misma semana (entre el 5 y el 12 de octubre de 2011), el señor Francisco Bejarano Rodríguez fue designado por el Ministerio de industria y Turismo, mediante decreto No. 1661 del 23 de Mayo de 2011 (5 meses antes de que se constituyera la empresa de referencia), como suplente del señor Nelson Norbey Quintero en representación del gobierno nacional en la Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Ibagué<sup>13</sup>.

Cada una de estas 4 empresas, tiene una amplia cantidad de actividades que constituyen su objeto social, pero en particular sobresalen las siguientes: “*adquirir para los fines de explotación de la agricultura, ganadería, avicultura, porcicultura, piscicultura, zootecnia, y silvicultura, equipos, concesiones de baldíos, de bosques o de aguas*”<sup>14</sup>.

Revisados 19 folios de matrícula (matrices y segregados) que tienen su origen en una resolución de adjudicación de terrenos baldíos de la Nación a través del Incora o del Incoder, pertenecientes al círculo de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Puerto López, Departamento del Meta, la CGR evidencio que:

<sup>13</sup> Tomado de: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Mayo/23/dec166123052011.pdf>

<sup>14</sup> Denuncia presentada a la Contraloría General de la República por el HR Wilson Neber Arias Castillo el 22 de mayo de 2013. Páginas 9 y 10.

Se realizaron 17 operaciones de compraventa de predios a través de 7 sociedades por acciones simplificadas: Organización Pajonales adquiere 11 predios con área de 5.607 hectáreas, Mavalle 2 con 2.267 hectáreas, TSR 20 1 de 1.839 hectáreas, Hevea 2 con 1.901.5 hectáreas, Plantaciones Santa Rita 1 de 1.548 hectáreas al igual que ACB2 S.A.S.

El total del área adquirida por las S.A.S. fue de 14.710.1 hectáreas, según lo constatado en la visita a la ORIP, violando lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

Se establecieron casos en los cuales el aumento en el valor de los predios objeto de las negociaciones sobrepasa el 200% en periodos relativamente cortos, entre 1 y 4 años, como se dio en los casos de los predios identificados con las matrículas inmobiliarias 234-1785, 234-1119, 234-1808, 234-1633 por citar cuatro ejemplos.

Se determinó que las notarías en donde se protocolizaron las escrituras a través de las cuales se dieron las compra-ventas de los predios fueron la número 3 de Ibagué (10 casos), 42 de Bogotá, 29 de Bogotá, 3 de Bucaramanga (2 casos cada una), y 36 de Bogotá (1 caso).

Se evidenciaron siete casos de actualización de área y linderos en los cuales la dimensión del predio aumenta. Los folios de matrícula en los cuales se anota dicha situación son: 234-643, 234-301, 234-5302, 234-5303, 234-7638, 234-7346 y 234-1633.

**Cuadro 8.5**  
ICR (Incentivo a la Capitalización Rural): \$375.826.011

ESTADO	NUMERO ICR	COD BANCO	MUNICIPIO	FECHA ELEGIBLE		NOMBRE	NIT	SUCURSAL	ICR EJECUTADO
OTO0	02 487	23	50573	18/02/2003	0:00:00	Mavalle S.A.	8903327699	300	29.149.219,00
OTO0	07-15731	23	50573	07/05/2008	0:00:00	Mavalle S.A.	8903327699	300	126.943.707,00
OTO0	07-25168	23	73030	18/02/2003	0:00:00	ORGANIZACION PAJO	8907040216	300	122.388.208,00
OTO0	07-25168	23	73030	12/05/2009	0:00:00	ORGANIZACION PAJO	8907040216	300	97.344.877,00

Fuente: Información FINAGRO. Cálculos CGR. Octubre 2013.

Se estableció que una las sociedades por acciones simplificadas citadas, Mavalle fue beneficiada con el Incentivo de Capitalización Rural, ICR 4847 y ICR15731. Los valores pagados sobre ellos fueron \$29.1 y 126.9 millones, respectivamente, efectuados sobre el predio la Palomera, identificado con número de matrícula inmobiliaria 234-2599.

Cuadro 8.6

ICR (Incentivo a la Capitalización Rural): \$375.826.011

BENEFICIARIO REGISTRADO EN FINAGRO	CARTERA	F. INICIO	F. ULTIMO PAGO	VALOR CRÉDITO	SALDO	NOMBRE DEL CONVENIO
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	REDESCUENTO	20100611	20121211	\$ 6.000.000.000	\$ 6.000.000.000	CREDITO ORDINARIO
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	REDESCUENTO	20070524	20071130	\$ 240.000.000		CREDITO ORDINARIO
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	REDESCUENTO	20100521	20120521	\$ 4.200.000.000	\$ 4.913.639.868	CREDITO ORDINARIO
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	REDESCUENTO	20101105	20120521	\$ 1.200.000.000	\$ 1.373.012.232	CREDITO ORDINARIO
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	REDESCUENTO	20070523	20121123	\$ 2.400.000.000	\$ 2.952.305.463	AIS
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	REDESCUENTO	20080131	20121123	\$ 650.000.000	\$ 770.509.733	AIS
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	REDESCUENTO	20081217	20121123	\$ 650.000.000	\$ 727.177.359	AIS
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	REDESCUENTO	20090612	20121214	\$ 6.400.000.000	\$ 6.398.426.368	CREDITO ORDINARIO
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	REDESCUENTO	20100412	20121212	\$ 800.000.000	\$ 769.370.380	CREDITO ORDINARIO
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	REDESCUENTO	20100712	20121212	\$ 800.000.000	\$ 800.000.000	CREDITO ORDINARIO
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	REDESCUENTO	20100405	20130405	\$ 56.886.400	\$ 22.754.548	CREDITO ORDINARIO
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	REDESCUENTO	20100426	20121026	\$ 383.668.240	\$ 191.834.120	CREDITO ORDINARIO
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	REDESCUENTO	20100527	20121127	\$ 343.636.160	\$ 171.818.080	CREDITO ORDINARIO
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	REDESCUENTO	20101220	20130320	\$ 54.461.840	\$ 29.954.021	CREDITO ORDINARIO
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	REDESCUENTO	20110208	20130320	\$ 28.832.566	\$ 16.692.522	CREDITO ORDINARIO
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	REDESCUENTO	20110225	20130225	\$ 56.886.400	\$ 34.131.840	CREDITO ORDINARIO
MAVALLE LTDA	REDESCUENTO	20070920	20100920	\$ 700.000.000		CREDITO ORDINARIO
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	AGROPECUARIA	20080208	20130208	\$ 3.400.000.000	\$ 4.549.966.964	AIS
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	AGROPECUARIA	20081218	20130208	\$ 1.600.000.000	\$ 2.036.375.336	AIS
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	AGROPECUARIA	20100406	20121123	\$ 600.000.000	\$ 679.308.897	AIS
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	AGROPECUARIA	20110509	20121123	\$ 700.000.000	\$ 743.682.279	AIS
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	SUSTITUTA	20071218	20090625	\$ 460.000.000		CREDITO ORDINARIO
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	SUSTITUTA	20071219	20090625	\$ 540.000.000		CREDITO ORDINARIO
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	SUSTITUTA	20110907	20130307	\$ 932.000.000	\$ 465.999.998	CREDITO ORDINARIO
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	SUSTITUTA	20120322	20130322	\$ 212.688.000	\$ 141.792.000	CREDITO ORDINARIO
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	SUSTITUTA	20120803	20130204	\$ 1.000.000.000	\$ 833.333.333	CREDITO ORDINARIO
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	SUSTITUTA	20121029	20130122	\$ 1.000.000.000		CREDITO ORDINARIO
ORGANIZACION PAJONALES S.A.	SUSTITUTA	20120329	20130401	\$ 204.000.000	\$ 136.000.000	CREDITO ORDINARIO

Fuente: Información FINAGRO. Cálculos CGR. Octubre 2013.

La Organización Pajonales recibió un crédito por \$5.000 millones otorgado por el Banco Agrario para ejecutar un proyecto en los predios “La Palomera” y “La Gruta”, Vereda Remolino.

Sobre este caso en particular, la Superintendencia de Notariado y Registro con oficio del 12 de diciembre de 2013, señala:

“(...) la Organización Pajonales SA, sobrepasa la extensión señalada en la norma, toda vez que actualmente es propietaria de 8375 hectáreas aproximadamente. Por ello, es pertinente que se informe a la ORIP de Puerto López para que efectué la correspondiente actuación administrativa, ahora de conformidad con los estudios de títulos se remitirá tanto a la ORIP como al Incoder respecto de los folios que aumentaron su área y por los folios que tienen actualización del área por cuanto la diferencia de áreas son sustanciales”.

Cuadro 8.6  
ICR (Incentivo a la Capitalización Rural): \$375.826.011

No. CIF	Beneficiario	No. Identificación	Concepto pago	Fecha pago	No. Has.	Valor Pagado	Departamento	Municipio
96107	MAVALLE LTDA.	890332769	Establecimiento	05/5/97	185	56.887.500	META	PUERTO LOPEZ
96107	MAVALLE LTDA.	890332769	Mantenimiento año 2	12/12/97		17.535.965	META	PUERTO LOPEZ
96107	MAVALLE LTDA.	890332769	Mantenimiento año 3	11/27/98		14.633.315	META	PUERTO LOPEZ
96107	MAVALLE LTDA.	890332769	Mantenimiento año 4	10/6/00		10.848.770	META	PUERTO LOPEZ
96107	MAVALLE LTDA.	890332769	Mantenimiento año 5	01/3/01		22.911.325	META	PUERTO LOPEZ
<b>Total Proyecto</b>						<b>122.816.875</b>		
97125	MAVALLE LTDA.	890332769	Establecimiento	06/5/98	90	26.512.500	META	PUERTO LOPEZ
97125	MAVALLE LTDA.	890332769	Mantenimiento año 2	12/9/98		10.066.590	META	PUERTO LOPEZ
97125	MAVALLE LTDA.	890332769	Mantenimiento año 3	01/14/00		8.289.990	META	PUERTO LOPEZ
97125	MAVALLE LTDA.	890332769	Mantenimiento año 4	11/28/00		5.911.110	META	PUERTO LOPEZ
97125	MAVALLE LTDA.	890332769	Mantenimiento año 5	05/8/03		13.482.270	META	PUERTO LOPEZ
<b>Total Proyecto</b>						<b>64.262.460</b>		

Fuente: Información FINAGRO. Cálculos CGR. Octubre 2013.

## Caso “El Brasil”

De acuerdo con la denuncia presentada por el Representante a la Cámara Iván Cepeda Castro, la acumulación en estos predios asciende a la suma de 16.450 hectáreas.

Originalmente este territorio estuvo habitado por comunidades indígenas que fueron objeto de violencia por parte de los finqueros quienes los desplazaron. Posteriormente en los años 90 y en medio del auge de la violencia paramilitar en la zona, el señor Víctor Carranza<sup>15</sup> promovió la adjudicación de 13 predios baldíos por parte del extinto Incora a personas cercanas a él, predios que posteriormente fueron englobados en una sola matrícula (234-14406) en el año 2004 y renombrando el predio como “Las Mercedes” sumando 13.480 hectáreas.

15 Fuente: Verdad Abierta, La Metamorfosis del “Brasil” <http://www.verdadabierta.com/brasil> consultado el 22 de octubre de 2013.

El trámite de estas adjudicaciones de predios baldíos está colmado de irregularidades, por cuanto las resoluciones de adjudicación son consecutivas lo que hace suponer que se realizaron en bloque, al igual que las diligencias de inspección ocular, lo cual es físicamente imposible dadas las condiciones del terreno y las distancias mencionadas. Lo anterior sin ignorar que ninguno de los adjudicatarios era oriundo de la zona y que, por el contrario, varios de ellos provenían del Departamento de Boyacá, zona de influencia del señor Víctor Carranza, conocido empresario de esmeraldas y promotor del paramilitarismo en gran parte del país.

Posteriormente, para el año 2007 se realizó el englobe que da nombre al predio en estudio, “El Brasil”, reuniendo los predios 234-2841, 234-4854, 234-4877 y el Englobe “Las Mercedes”, para un total de 16.350 hectáreas.

**Cuadro 8.8**  
Adquisiciones que conforman el predio El Brasil

Predio / Matricula Inmobiliaria	Ubicación	Extensión	Resolución de Adjudicación	Primera Venta
Guadalupe / 234-4854	Puerto Gaitán / Vereda El Muco	999 H	Resolución No. 0752 del 30 de julio de 1987 INCORA adjudica baldío a WILLIAM OSWALDO CARDENAS UTRERAS CC 79.384.811 de Bogotá DE	Con Escritura Pública No. 0374 del 27 de febrero de 2007, WILLIAM OSWALDO CARDENAS UTRERAS vende a MIGUEL ALFONSO VELOZA. Valor \$71.000.000 pesos
San Cristóbal / 234-4877	Puerto Gaitán / Vereda El Muco	999 H / Actualizada a 1.214 H	Resolución No. 0820 del 14 de agosto de 1987 INCORA adjudica baldío a PEDRO JULIO CARDENAS NIÑO CC 17.107.395 de Bogotá y MARIA GUADALUPE UTRERAS DE CARDENAS - C 169.955 de Extranjería	Con Escritura Pública No. 0375 del 27 de febrero de 2007, PEDRO JULIO CARDENAS NIÑO y MARIA GUADALUPE UTRERAS DE CARDENAS venden a YESID EDUARDO CHAPARRO ALFONSO Valor \$91.000.000 pesos
La Realidad / Villa Lindosa / 234-2841	Puerto Gaitán / Vereda La Cristalina	1.000 H / Actualizada a 1.322 H	Resolución No. 0986 del 26 de julio de 1983 INCORA adjudica baldío a HECTOR MANUEL RIOS GUTIERREZ	Con Escritura Pública No. 0576 del 21 de noviembre de 2002, ABEDULIO DUARTE SUESCUN vende a YEZID CARRANZA CORDOBA Valor \$20.000.000 pesos
Englobe "Las Mercedes" / 234-14406	Puerto Gaitán / Vereda La Cristalina	13.480 H	Escritura Pública No. 0604 del 31 de agosto de 2004 se realiza el ENGLOBE denominado LAS MERCEDES, que reúne 13 predios	

**Fuente:** Folios de Matricula Inmobiliaria y antecedentes registrales ORIP Puerto López. Octubre 2013.

Respecto a los predios “San Cristóbal” y “La Realidad”, se menciona que fueron objeto de actualización de área, maniobra por la que aumentaron el tamaño de los mismos en 215 y 322 hectáreas, respectivamente.

En relación al predio “San Cristóbal” se observa que colinda a la izquierda con predios de Rose Marie Aguel y Carlos Fernando Aguel Kafruni, mencionados en otro aparte de este informe<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> De acuerdo a los antecedentes registrales, plano carpeta ORIP – Puerto López, folio 16.

Ahora bien, mediante Escritura Pública No. 950 del 10 de mayo de 2007, (Notaria 4 Villavicencio) se constituye la empresa Agualinda Inversiones S.A., la cual agrupa todos los predios antes mencionados.

Posteriormente, Agualinda Inversiones S.A. firmó un contrato de compraventa con diez empresas: “Agropecuaria Visión”, “Agropecuaria San Martina”, “Agropecuaria Futuro” y “Agropecuaria Valores”, “Entre hogar”, “Pemex”, “Proyectos La Fachenda SA”, “Inversiones Arar”, “Concesionaria” y “Pro llanura”.

Esas diez empresas lideradas por “Proyectos La Fazenda SA” quien actuó como negociador, con Escritura Pública No. 2676 del 15 de mayo de 2007 constituyeron un encargo fiduciario con el Banco Helm para que éste comprara el predio “El Brasil” por valor de \$15.850.236.900 pesos y lo administrara. Surge la persona jurídica “Helm Trust S.A. Fideicomiso de Administración Inmueble El Brasil”. Luego, bajo ese fideicomiso, el banco firmó un contrato de comodato con “Aliar SA” para que mejorara y explotara las tierras.

Actualmente, la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, adelanta un proceso administrativo para determinar la legalidad de estas operaciones mediante la revisión de los registros (escrituras y folios de matrícula) que engloban el mencionado predio.

Sobre este caso en particular, la Superintendencia de Notariado y Registro con oficio del 09 de diciembre de 2013, señala:

“(…)la ORIP en ejercicio de sus facultades legales conferidas en la Ley 1579 del 2012 en sus artículos 59 y 60, procedió a iniciar actuación administrativa número 234-AA-2013-007 el día 08 de noviembre de 2013, tendiente a establecer la real situación jurídica del folio de matrícula inmobiliaria 234-15549 el cual identifica al predio rural denominado El Brasil (...)”

*17 Se pudo establecer posteriormente a las denuncias del Representante a la Cámara Wilson Arias, que estas empresas son subsidiarias o parte de la sociedad cerrada de inversión The Forest Company, que en sus reportes anuales, en particular el del año 2012, referencia estas empresas que adquirieron tierras en la Altillanura, junto a un cuadro amplio de otras compañías con domicilios en Islas Vírgenes, Delaware (USA), Brasil y Colombia. Mayores detalles en las páginas 95 y 95 del informe disponible en: <http://theforestcompany.se/wp-content/uploads/2013/04/The-Forest-Company-annual-report-31-Dec-2012.pdf> (revisado: 23 de diciembre de 2013).*

*18 Véase: <http://www.contextolegal.com/> (Consultado: 23 de diciembre de 2012)*

## Timberland Holdings Limited y Wood Holdings Limited<sup>17</sup>

Una vez verificados los documentos registrales relacionados con la empresa en cuestión por parte de la CGR, se evidenció que las empresas extranjeras “Wood/Timberland Holdings Limited”, cuyo domicilio principal se encuentran en Tórtola, Islas Vírgenes (Británicas), crearon 12 sucursales en Colombia con igual nombre y con el mismo domicilio en la ciudad de Medellín, en la dirección Calle 11 B No. 41-53. La razón social se compone de los nombres de los predios adquiridos durante las vigencias 2011 y 2012 así: “nombre del Predio” “Wod/Timberland” o “Holdings Limited”

Para la creación de las empresas sucursales en Colombia, esta compañía contó con la asesoría de la firma de abogados “Contexto Legal”, y de hecho el domicilio referido atrás para cada una de estas empresas, corresponde con el domicilio de esta firma de abogados de Medellín<sup>18</sup>.

Cuadro 8.9

## Predios adquiridos por Timberland Holdings Limited

Departamento	Municipio	Nombre del Predio	Empresa Compradora	NIT
VICHADA	LA PRIMAVERA	LA ESPERANZA	LA ESPERANZA TIMBERLAND HOLDINGS LIMITED	9004435512
VICHADA	LA PRIMAVERA	LA DIANA	LA DIANA TIMBERLAND HOLDINGS LIMITED	9004432819
VICHADA	LA PRIMAVERA	LAS VENTAS	LAS VENTAS TIMBERLAND HOLDINGS LIMITED	9004433437
VICHADA	LA PRIMAVERA	POTOSI	POTOSI TIMBERLAND HOLDINGS LIMITED	9004434206
VICHADA	LA PRIMAVERA	LA LIBERTAD	LA LIBERTAD WOOD HOLDINGS LIMITED	9004790778
VICHADA	LA PRIMAVERA	LA PAZ	LA PAZ WOOD HOLGINGS LIMITED	9004790896
VICHADA	LA PRIMAVERA	LA ESPERANZA	LA ESPERANZA WOOD HOLDINGS LIMITED	9004791450
VICHADA	LA PRIMAVERA	CANAGUAY	CANAGUAY WOOD HOLDINGS LIMITED	9004791531
VICHADA	LA PRIMAVERA	EL MORICHAL	EL MORICHAL WOOD HOLDINGS LIMITED	9005101216
VICHADA	LA PRIMAVERA	EL PARAISO	PARAISO WOOD HOLDINGS LIMITED	9004791357
VICHADA	LA PRIMAVERA	EL GAVAN	EL GAVAN WOOD HOLDINGS LIMITED	9005101026
VICHADA	LA PRIMAVERA	EL AMPARO	EL AMPARO WOOD HOLDINGS LIMITED	9005100952

Fuente: Folios de Matricula Inmobiliaria y antecedentes registrales ORIP Puerto Carreño. Octubre 2013.

Estas compañías adquirieron doce (12) predios ubicados en el municipio de La Primavera (Departamento de Vichada), todos con antecedentes de baldíos adjudicados durante los años 1998 y 2002 y que abarcan un área de 13.254 hectáreas 7.737 mts<sup>2</sup>. El valor total de las compraventas realizadas por estas empresas asciende a \$14.605.2 millones.

Cuadro 8.10

## Predios adquiridos por Wood/Timberland Holdings Limited

PREDIO	MATRICULA	RESOLUCION	HECTAREAS	METROS
El Morichal Wood Holdings Limited	540 3584	781 del 18 de diciembre de 2002 -Incora de Villavicencio	880	1.953
El Paraiso Wood Holdings Limited	540 5958	174 de 30 de agosto de 2004 -Incoder San José del Guaviare	326	9.360
La Esperanza Wood Holdings Limited	540 3238	740 del 27 de diciembre de 2001 -Incora de Villavicencio	1.294	
Canaguay Wood Holdings Limited	540 3372	725 del 27 de diciembre de 2000 - Incora de Villavicencio	1.293	9.541
La Paz Wood Holdings Limited	540 3237	710 del 27 de diciembre de 2000 - Incora de Villavicencio	1.290	9.824
Avenida La Esperanza Timberland Holdings Limited	540 2441	534 del 28 de octubre de 1998 del Incora de Villavicencio	1.292	3.776
La Diana Timberland Holdings Limited	540 2443	557 del 28 de octubre de 1998 del Incora de Villavicencio	1.283	2.576
Las Ventas Timberland Holdings Limited	540 2444	559 del 28 de octubre de 1998 del Incora de Villavicencio	1.273	9.840

Potosí Timberland Holdings Limited	540 2446	558 de 28 de octubre de 1998 del Incora de Villavicencio	1.269	944
La Paz La Libertad Wood Holdings Limited	540 3236	121 del 30 de marzo de 2001 del Incora de Villavicencio	1.294	
El Gavan Wood Holdings Limited	540-3359	378 del 06 de junio de 2002 Incora	882	8.070
El Amparo Wood Holdings Limited	540-3360	373 del 06 de junio de 2002 Incora	872	3357

Fuente: Folios de Matricula Inmobiliaria y antecedentes registrales ORIP Puerto Carreño. Octubre 2013.

Al igual que sucede en otros casos de acumulación, son importantes los cambios abruptos en los valores de compra de estos predios. En particular, llama la atención el aumento en el precio de los predios: “El Paraíso”, que en un mes aumentó 1.142% su valor al pasar de \$35 millones a \$434.7 millones; “la Esperanza”, que en tres años pasó de \$1.2 millones a \$1.294 millones aumentando su valor en 107.33%; “Canaguay” aumentó su valor en 1.811% pasando en un mes de \$90 millones a \$1.720 millones; “La Paz” pasó en cinco años de \$1.1 millones a \$1.290.9 millones aumentando en 117.262%; y el predio “la Libertad” que aumentó en 86.1% pasando de \$1.5 millones a \$1.294 millones.

## Sociedad Agroindustria Guarrojo S.A.

De la revisión efectuada por la comisión de la CGR, se evidenció que la Sociedad Agroindustria Guarrojo S.A., adquirió diez (10) predios en la vereda Planas de Puerto Gaitán (Meta), con antecedentes de baldíos adjudicados entre los años 1995 y 1998, con una extensión de 8.330 hectáreas 2.015 mts<sup>2</sup>, superando claramente la UAF establecida para la zona (1.360 a 1840 hectáreas). El valor total de las compraventas realizadas asciende a \$5.456 millones.

Cuadro 8.11

Predios adquiridos por Sociedad Agroindustria Guarrojo S.A.

FOLIO MATRICULA	PREDIO	MUNICIPIO	VEREDA	HECTAREAS	METROS	RESOLUCION	FECHA
234-10440	Bélgica	Puerto Gaitán	PLANAS	699	9850	496	19/07/1996
234-10441	El Cimarrón	Puerto Gaitán	PLANAS	699	2585	497	19/07/1996
234-10442	El Venado	Puerto Gaitán	PLANAS	694	9568	498	19/07/1996
234-10443	El Totumo	Puerto Gaitán	PLANAS	699	7469	499	19/07/1996
234-10444	San Joaquín	Puerto Gaitán	PLANAS	699	5740	500	19/07/1996

Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana

234-10445	Bonanza	Puerto Gaitán	PLANAS	669	5837	501	19/07/1996
234-12348	Las Acacias	Puerto Gaitán	PLANAS	695	4000	550	11/06/1998
234-12349	Los Laureles	Puerto Gaitán	PLANAS	690	1000	551	11/06/1998
234-9852	Punta Del Este	Puerto Gaitán	PLANAS	1390	9645	1009	23/11/1995
234-9853	Santa Beatriz	Puerto Gaitán	PLANAS	1390	6321	1010	23/11/1995

Fuente: Folios de Matricula Inmobiliaria y antecedentes registrales ORIP Puerto López. Octubre 2013.

Mediante Escritura Pública No. 3.563 del 18/07/2007, de la Notaria Segunda de Villavicencio (Meta), la Sociedad Agroindustria el Guarrojo S.A., con domicilio en Cali (Valle del Cauca), adquirió los predios denominados “Bélgica”, “El Cimarrón”, “El Venado”, “El Totumo”, “San Joaquín”, “Bonanza”, “Las Acacias”, “Los Laureles”, “Punta Del Este” y “Santa Beatriz”.

Cada compraventa se realizó por \$600 millones, mediante la Escritura 3563 del 18/07/2007, excepto para el predio denominado “Bélgica” que fue adquirido por Agroindustria Guarrojo S.A., mediante Escritura 1.446 del 04/07/2008, de la Notaria Cuarta de Villavicencio y registrada el 16 de julio 2008, por valor de \$56 millones.

Los nueve predios restantes fueron inicialmente vendidos a diferentes personas naturales, sin embargo, estas compraventas fueron realizadas con la Escritura No. 3.672 del 06/09/2006, de la Notaria 48 de Bogotá cada uno por \$200 millones.

Es de resaltar que el valor de los predios aumentó, en promedio, en un 200% en dos años.

La Superintendencia de Notariado y Registro con oficio de fecha 12 de diciembre de 2013, manifiesta:

“(…) la sociedad Agroindustrial Guarrojo sobrepasa la extensión señalada en la norma, toda vez que actualmente es propietaria de 8.375 hectáreas aproximadamente”.

Conforme a lo anterior, y considerando que la instancia competente para conocer, respecto a la inscripción de esos actos es la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Puerto López; desde esta Delegada remitiremos a la señora registradora el diagnóstico registral realizado, para que estudie la viabilidad de iniciar actuación administrativa”.

## Carlos Aguel Kafruni, Familia & Cia

Las familias, Aguel, Kafruni y Money, fueron las pioneras de este fenómeno de colonización a gran escala de la Altillanura. Carlos Aguel Kafruni, fue el fundador de la Organización No Gubernamental “Fundallanura”, que hoy actúa como gremio de los inversionistas en la zona. Ha alcanzado prestigio en los ámbitos empresarial y académico, a tal medida que da charlas en distintas universidades y eventos, mostrando las

19 Revista Altillanura No. 8, marzo de 2009, página 7.

20 En conferencia presentada en la Universidad de los Andes, describe sus propiedades, e incluso hechos de peculado en cuanto al uso de helicópteros del Plan Colombia para beneficio en sus fincas. Mayores detalles, véase: <http://www.youtube.com/watch?v=D2UCuE1nFsY> (Revisado: 18 de mayo de 2013).

21 Mayores detalles, véase: <http://www.youtube.com/watch?v=D2UCuE1nFsY> (revisado: 23 de diciembre de 2013).

22 Denuncia presentada a la Contraloría General de la República por el HR Wilson Neber Arias Castillo el 22 de mayo de 2013. Páginas 13 y 14.

características y retos de la gran plantación en los llanos orientales. Es famoso también por máximas propias del fenómeno actual de acumulación de baldíos, al afirmar: “No puedo decir que eso sea bueno o malo, ni recomendarlo, pero no he visto al primero que le hayan quitado la tierra por eso”<sup>19</sup>.

Ni a él ni a su familia extensa, le han declarado nulidad en la compra de los predios en Puerto Gaitán (Meta), donde consolidan un área de 15.000 hectáreas adyacentes, todas con antecedentes de baldíos, pues fueron entregadas a campesinos beneficiarios en procesos de reforma agraria (titulación de baldíos)<sup>20</sup>.

En las compras intervienen personas naturales y jurídicas, como es el caso de la firma Lilly Kafruni SAS (NIT. 900404036-4), sociedad inscrita en la Cámara de Comercio de Bogotá el 28 de diciembre de 2010 con un capital autorizado de \$1.000 millones (y activo reportado de: \$992.9 millones), en la cual la gerente general es la señora Lilly Kafruni de Aguel (C.C. 24.886829), esposa de Carlos Fernando Aguel Kafruni (C.C. 19.464.719), quien a su vez se reporta en el certificado de existencia y representación como suplente de la gerencia de esta empresa.

Las declaraciones de Carlos Aguel, señalan propiedad sobre 15.000 hectáreas<sup>21</sup>, no obstante, se tienen documentadas 5.000, ubicadas en las veredas Nuevas Fundaciones, La Cristalina, El Tigre y San Pedro de Arimena, en el municipio de Puerto Gaitán (Meta). Dado que no se encontró referencia a más predios a nombre de los miembros de éstas familias, lo más probable es que el resto de inmuebles hayan sido adquiridos por empresas constituidas para comprar predios<sup>22</sup>.

Cuadro 8.9  
Predios adquiridos por Carlos Aguel Kafruni, Familia & Cía.

Predio	Matrícula Inmobiliaria	Municipio	Extensión	Resolución de Adjudicación	Actual propietario
TRES ESQUINAS	234-7102	Puerto Gaitán (Meta) – Vereda: Nuevas Fundaciones	Seiscientos setenta y dos (672) Hectáreas	Resolución No. 1223 del 12 de noviembre de 1986	AGUEL DE OSORIO NORMA LUCIA AGUEL KAFRUNI JHON ALEXANDER AGUEL KAFRUNI CARLOS FERNANDO MARQUEZ AGUEL FEDERICO MARQUEZ AGUEL JULIAN MARQUEZ AGUEL TATIANA SOCIEDAD LILLY KAFRUNI SAS
LOTE	234-7603	PUERTO LOPEZ	1.530 m2	Resolución No. 981 del 02 de diciembre de 1960	JORGE ELIECER ZORRO HERNANDEZ
SIBERIA	234-7643	PUERTO GAITAN	Trescientas cuarenta y cuatro (344) hectáreas	Resolución No. 0971 del 31 de julio de 1992 INCORA adjudica baldío a LUZ AMPARO DUSSAN DE ROBERTO	AGUEL DE OSORIO NORMA LUCIA AGUEL KAFRUNI JHON ALEXANDER AGUEL KAFRUNI CARLOS FERNANDO MARQUEZ AGUEL FEDERICO MARQUEZ AGUEL JULIAN MARQUEZ AGUEL TATIANA SOCIEDAD LILLY KAFRUNI SAS

LA VIRGINIA	234-4950	Puerto Gaitán (Meta) – Vereda: Nuevas Fundaciones	Trescientas cincuenta y ocho (358) hectáreas	Resolución No. 076 del 19 de febrero de 1987 INCORA adjudica a TERESA ALFONSO TRIANA	AGUEL DE OSORIO NORMA LUCIA AGUEL KAFRUNI JHON ALEXANDER MARQUEZ AGUEL FEDERICO MARQUEZ AGUEL JULIAN MARQUEZ AGUEL TATIANA SOCIEDAD LILLY KAFRUNI SAS
FINCA LAS NUBES	234-18223 (234-9321) (234-9322) (234-9323) (234-9324) (234-9325)	Puerto Gaitán (Meta) – Vereda: La Cristalina	Cuatro mil seiscientos diecinueve (4.619) hectáreas		AGMO NUBES INVERSIONES SAS

Fuente: Folios de Matricula Inmobiliaria y antecedentes registrales ORIP Puerto López. Octubre 2013.

La Superintendencia de Notariado y Registro con oficio de fecha 12 de diciembre de 2013, manifiesta: “(...) se presume la violación del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 ya que esta sociedad tiene otros predios que sumados superan la UAF establecida en la zona”.

## Aceites Manuelita S.A.

Aceites Manuelita S.A., es una empresa productora de Biodiesel, cuyos cultivos de palma se encuentran ubicados en los Llanos Orientales, en los municipios San Carlos de Guaroa (Meta) y Orocué (Casanare).

Este caso fue dado a conocer a la Contraloría en el debate de Plenaria de Cámara realizado el 14 de agosto de 2013 por el Representante Wilson Arias Castillo, presentación titulada “El pasado oscuro de las tierras de Manuelita”<sup>23</sup>. De igual manera, se incluyó como fuente el informe de la Superintendencia de Notariado y Registro<sup>24</sup>, y en el proceso de verificación se revisaron 23 folios de matrícula inmobiliaria.

## Aceites Manuelita - Casanare

El estudio de la CGR incluyó el análisis de las resoluciones de adjudicación en la Oficina del Incoder de Yopal, Casanare, y la información soporte de las carpetas que sustenta lo consignado en los folios de matrícula de la Oficina de Registro de Orocué.

El área acumulada de los predios alcanza un total de 16.829 hectáreas 3.995 mts<sup>2</sup>; en donde se presentan las siguientes situaciones:

1. Las resoluciones de adjudicación de baldíos fueron otorgadas por el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora) seccionales de Bogotá y Yopal Casanare entre los años de 1.986 y el 2.000.

<sup>23</sup> Presentación disponible en: <http://prezi.com/vm9ck6cvkify/pasado-oscuro-de-las-tierras-de-manuelita/> (consultado: 23 de diciembre de 2013).

<sup>24</sup> Situación Registral de Predios Rurales Pertenecientes al Círculo de San Martín de Los Llanos – Meta. Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras. Superintendencia Notariado y Registro. Abril de 2012. pág. 164

2. Los predios analizados fueron adquiridos por Aceites Manuelita S.A. y Hacienda San José S.A., quiénes son sus propietarios actuales.
3. Los predios correspondientes a los folios de matrícula inmobiliaria: 086-2680, 086-3094 y 086-1501, tuvieron importantes incrementos de valor durante las últimas transacciones y en cortos períodos de tiempo.
4. Los predios correspondientes a los folios de matrícula inmobiliaria: 086-2680, 086-3094 y 086-5299, señalados en la denuncia no corresponden a procesos de adjudicación de baldío con base en revisión realizada a los folios de matrícula 086-2009 y 086-417 y 086-2680.
5. Las siguientes son las notarías que con frecuencia aparecen en los procesos de escrituración de los bienes adquiridos por Aceites Manuelita y Hacienda San José: Notaria 28, Notaria única de Medina Cundinamarca, Notaria 76 de Bogotá, Notaria 16 de Bogotá, Notaria Tercera de Palmira y Notaria Primera de Palmira.
6. Los predios acumulados por Aceites Manuelita S.A y Hacienda San José S.A. en el Municipio de Orocué, Departamento de Casanare, alcanzan una superficie de 16.829 hectáreas 3.995 mts<sup>2</sup>, contraviniendo lo estipulado en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, ya que la UAF de la zona es según la Resolución 041 de 1996 del Incoder es de 623 a 843 hectáreas.

### Aceites Manuelita – Meta

La empresa Aceites Manuelita S.A., es propietaria de 29 predios rurales en el Municipio de San Carlos de Guaroa<sup>25</sup>, registrados en la ORIP de San Martín con un área total de 5.884 hectáreas, los cuales superan considerablemente las extensiones establecidas para la Unidad Agrícola Familiar para la Regional Meta.

Los predios en su mayoría fueron adquiridos por Aceites Manuelita S.A., luego de la fusión con la compañía Inversiones del Darién S.A. realizada mediante Escritura Pública No. 4041 del 30/11/2005 de Notaria 3 de Palmira.

En sus denuncias, aparte de relacionar la acumulación indebida de predios originalmente baldíos, por parte del Ingenio Manuelita y empresas relacionadas con la familia Eder del Valle del Cauca, el representante a la Cámara refirió a los nexos de estos bienes, en su tradición, con personajes condenados por parapolítica; y también por personas que son señalados testaferros de extintos criminales como Pedro Oliverio Guerrero Castillo alias “Cuchillo”.

La Superintendencia de Notariado y Registro, mediante oficio de fecha 12 de diciembre de 2013, señala:

*Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana*

*25 La denuncia presentada por el representante a la Cámara Wilson Arias Castillo, refería a 43 predios ubicados en este municipio. El folio de matrícula inmobiliaria 236-31680, engloba 6 de los predios señalados en la denuncia.*

“De conformidad con lo anterior se puede establecer que existe una acumulación de bienes inicialmente adjudicados como baldíos en los casos de las Sociedades Palmar de Altamira S.A., Aceites Manuelita S.A. y Hacienda San José S.A., incurriendo en la violación de lo dispuesto en el inciso noveno del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 (acumulación indebida de terrenos baldíos), por cuanto bajo su dominio se encuentran predios inicialmente adjudicados como baldíos cuyas áreas exceden la medida máxima permitida para la zona, fijada por la Resolución 041 de 1996 que la estableció entre 623 a 843 hectáreas”.

*En este sentido se dará traslado a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Orocué, para que dentro de su competencia y autonomía determine la viabilidad o no de iniciar la correspondiente actuación administrativa con el propósito que los folios reflejen la real situación jurídica de los predios y se propenda por la salvaguarda de la legislación agraria con relación al régimen de baldíos”.*

## Poligrow Colombia Ltda

### Estructura empresarial y compra de tierras

De la verificación realizada por la CGR a los documentos registrales se estableció que mediante la escritura No. 317 del 26 enero de 2009 de la Notaria Sexta de Bogotá la empresa Poligrow Colombia Ltda NIT: 90021562-1 con domicilio en Bogotá, adquirió los predios “Macondo 1”, “Macondo 2” y “Macondo 3” ubicados en el Departamento del Meta, municipio de Mapiripan correspondientes a los folios de matrícula inmobiliaria números 236-25411, 236-24605 y 236-25478, respectivamente, cuya área total es de 5.577 hectáreas 6.718 mts<sup>2</sup>, superando la UAF establecida para la zona que es de 1.800 hectáreas.

Los predios Macondo 1 y 2 fueron adquiridos por Poligrow mediante la Escritura No. 317 del 26/01/2009 de la Notaria Sexta de Bogotá, por \$1.561.5 millones.

Es de resaltar que el valor de los predios se incrementó en un 12.401,48% en 10 años, por cuanto estos predios inicialmente fueron objeto de compraventa por parte de personas naturales con la escritura 3.005 del 03/08/1999, de la Notaria Cuarta de Medellín por un valor de \$12.4 millones.

El predio Macondo 3 fue adquirido por Poligrow mediante la Escritura No. 5138 del 21/07/2008 de la Notaria Sexta de Bogotá por \$780.7 millones. El valor del predio se incrementó en un 7.063% en seis años, por cuanto anteriormente fue objeto de compraventa por persona natural mediante Escritura 1.955 del 20/08/2002, de la Notaria 26 de Medellín por \$10.9 millones.

El valor total de las compraventas realizadas por Poligrow asciende a \$2.342.3 millones.

Los predios antes mencionados fueron adjudicados por el Incora de Villavicencio, durante los años 1888 y 1989, como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 8.13**  
Predios adquiridos por Poligrow Colombia Ltda.

FOLIO MATRICULA	PREDIO	MUNICIPIO	HECTAREAS	METROS	RESOLUCION	FECHA
236-25411	MACONDO 1	MAPIRIPAN	1807	1586	2125	22/12/1989
236-24605	MACONDO 2	MAPIRIPAN	1126	102	1055	11/07/1989
236-25478	MACONDO 3	MAPIRIPAN	2644	4112	1557	13/12/1988

Fuente: Folios de Matricula Inmobiliaria y antecedentes registrales ORIP Puerto López. Octubre 2013.

La superintendencia de Notariado y Registro con oficio de fecha 09 de diciembre de 2013, manifiesta que adelanta actuaciones internas encaminadas a establecer las posibles irregularidades referidas a acumulación indebida de predios baldíos en este caso.

## Incentivos

En la denuncia No 2013-57377-82111D no se hace referencia a los incentivos otorgados a Poligrow Colombia Ltda, sin embargo la CGR, realizó solicitud a Finagro y de la respuesta se evidenció lo siguiente:

Poligrow Colombia Ltda suscribió el contrato No. 084-2010 el 24 de diciembre de 2010, en calidad de propietario del predio Macondo 1, con el Ministerio de Agricultura, para ejecutar un proyecto de reforestación y mantenimiento de 50 Hectáreas de la especie Acacia, Melina (Acacia Mangim, Gmelina Arborea), por valor de \$74.000.000, el cual se encuentra amparado por el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No.132-10 expedido por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro).

El intermediario financiero es Helm Bank S.A., la duración máxima del contrato es de siete años durante los cuales se ejecutaran cinco etapas del proyecto así:

**Cuadro 8.14**  
Incentivos otorgados a Poligrow Colombia Ltda

ACTIVIDAD	VALOR (\$ mil.)
Establecimiento	41.3
Mantenimiento 2	11.0
Mantenimiento 3	7.8
Mantenimiento 4	4.9
Mantenimiento 5	9.4
TOTAL	74.7

Fuente: Información FINAGRO. Cálculos CGR. Octubre 2013.

De otra parte, de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Agricultura, al representante Wilson Neber Arias Castillo y puesta a disposición de la CGR, se evidenció que Poligrow tiene un crédito de redescuento por \$92.8 millones y con saldo a capital de \$85 millones, cuyo intermediario financiero es Finandina.

Adicional a lo antes mencionado, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural otorgó a beneficio de exención tributaria para el cultivo de palma en los predios Macondo 1,2 y 3 de acuerdo con lo establecido en la Ley 939 de 2004 como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 8.15  
Beneficios de exención tributaria a Poligrow

FOLIO MATRICULA	PREDIO	MUNICIPIO	HTS	HECTAREAS BENEFICIO EXENCION	HECTAREAS RESTANTES
236-25411	MACONDO 1	Mapiripan	1807	1143	664
236-24605	MACONDO 2	Mapiripan	1126	476	650
236-25478	MACONDO 3	Mapiripan	2644	709	1935
<b>TOTAL</b>			<b>5577</b>	<b>2328</b>	<b>3249</b>

Fuente: Información MADR. Cálculos CGR. Octubre 2013.

## Caso Indupalma: Familia Ocampo - Lizarralde

De acuerdo con la información que reporta la página de internet de Indupalma:

“El proyecto de caucho promovido por Indupalma se ubica en el municipio de Puerto Carreño (Vichada), en donde varios inversionistas disponen de 25.000 hectáreas distribuidas en cinco bloques (cuadro adjunto), localizados en las veredas La Libertad y El Aceitico, limitando por el Sur con el Rio Bitá, por el Norte con el Rio Meta y al occidente con el corregimiento de la Venturosa”<sup>26</sup>.

En el marco de este proyecto cauchero se acumulan más de 25.000 hectáreas para monocultivo. Los predios que se acumulan tienen origen en terrenos baldíos de la Nación adjudicados a particulares y desde el año 2010 han sido adquiridos por sociedades por acciones simplificadas y particulares, sin sobrepasar la medida de la Unidad Agrícola Familiar establecida para la zona.

Según la denuncia presentada por el Representante a la Cámara, Iván Cepeda Castro, en debate de control político el 14 de agosto de 2013, esta estrategia para la concentración de la tierra fue planificada, por cuanto:

<sup>26</sup> Tomado de: <http://www.indupalma.com/nuestros-servicios/negocio-del-caucho> Revisado el 22 de octubre de 2013.

1. Las SAS fueron constituidas entre marzo y noviembre de 2010.
2. El tiempo entre la constitución de la SAS y la compra de predios fue siempre menor a un mes (fueron constituidas para comprar tierras).
3. Para cada bloque del proyecto la fecha de constitución de las diferentes SAS, la fecha de compra de los predios y la fecha de registro son muy aproximadas.
4. Los contratos de compraventa se protocolizaron en la Notaría 44 de Bogotá.
5. El objeto social de varias de las SAS es el mismo.
6. Hay relaciones de parentesco entre representantes legales de las SAS
7. A diferencia de Riopaila, las SAS no tienen los mismos representantes legales, pero el efecto práctico es el mismo: tierras reservadas para campesinos terminan siendo usufructuadas por un gran proyecto agroindustrial.

**Cuadro 8.16**  
Baldíos adjudicados al Ministro de Agricultura y Ministra de Educación

Predio / Matrícula Inmobiliaria	Ubicación	Extensión	Resolución de Adjudicación	Ultima Tradición	Hipoteca
El Gorro / 540-1679	Puerto Carreño (Vichada) – Vereda: Puerto Murillo	Mil doscientas noventa y cinco (1.295) hectáreas	Resolución No. 745 del 18 de septiembre de 1996, INCORA adjudica baldío a ZOILA MERLINDA DAVILA GARCIA	Mediante Escritura Pública No. 547 del 17 de marzo de 2010, (Notaria 44) ZOILA MERLINDA DAVILA GARCIA vende a XIMENA ANGEL GAVIRIA por valor de \$26.638.000 pesos.	Mediante Escritura Pública No.6211 del 28 de diciembre de 2011, (Notaria 47) XIMENA ANGEL GAVIRIA constituye hipoteca abierta sin limite de cuantía a favor de BANCO DAVIVIENDA SA por valor de \$804.070.000 pesos.
La Cola / 540-1681		Mil doscientas cincuenta y seis (1.256) hectáreas	Resolución No. 834 del 18 de septiembre de 1996, INCORA adjudica baldío a ALBA SOLINDA DAVILA GARCIA	Mediante Escritura Pública No. 0545 del 17 de marzo de 2010, (Notaria 44) ALBA SOLINDA DAVILA GARCIA vende a INVERSIONES CAMPOAZUL SAS por valor de \$25.836.000 pesos.	Mediante Escritura Pública No. 1310 del 27 de junio de 2013, (Notaria 41) INVERSIONES CAMPOAZUL SAS constituye hipoteca abierta sin limite de cuantía a favor de BANCO DAVIVIENDA SA por valor de \$874.073.600 pesos.
El Nudo / 540-1684		Mil Doscientas cincuenta y siete (1.257) hectáreas	Resolución No. 1198 del 10 de octubre de 1996, INCORA adjudica baldío a GUADALUPE IVAN DAVILA GARCIA	Mediante Escritura Pública No. 0546 del 17 de marzo de 2010, (Notaria 44) GUADALUPE IVAN DAVILA GARCIA vende a INVERSIONES ZACOR SAS por valor de \$25.844.000 pesos.	Mediante Escritura Pública No. 528 del 21 de marzo de 2013, (Notaria 41) INVERSIONES ZACOR SAS constituye hipoteca abierta sin limite de cuantía a favor de BANCO DAVIVIENDA SA por valor de \$866.595.200 pesos

La Costa / 540-1223		Mil Doscintas cincuenta y seis (1.256) hectáreas	Resolución No. 271 del 30 de marzo de 1994, INCORA adjudica baldío a ELIZABETH DAVILA DE SANTANA	Mediante Escritura Pública No. 0544 del 17 de marzo de 2010, (Notaria 44) ELIZABETH DAVILA DE SANTANA vende a INVERSIONES CAMPO CAUCHO SAS por valor de \$43.556.000 pesos.	Mediante Escritura Pública No. 570 del 27 de marzo de 2013, (Notaria 41) INVERSIONES CAMPO CAUCHO SAS constituye hipoteca abierta sin límite de cuantía a favor de BANCO DAVIVIENDA SA por valor de \$889.837.680 pesos
---------------------	--	--	--	---	---

Fuente: Folios de Matricula Inmobiliaria y antecedentes registrales ORIP Puerto Carreño. Octubre 2013.

Los predios: “El Nudo”, “La Cola”, “El Gorro” y “La Costa” hacen parte del denominado “Bloque Dávila” dentro del Proyecto de Producción de Caucho en el Departamento del Vichada promovido por Indupalma, los cuales sumada el área de cada predio arroja un total de 6.270 hectáreas. En las sociedades por acciones simplificadas que adquieren estos predios se cuenta con la participación de la Ministra de Educación Nacional, María Fernanda Ocampo, del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Rubén Darío Lizarralde, del hijo de la ex pareja y de 4 hermanos de la ministra antes mencionada.

De acuerdo con la información reportada por Finagro, se establece que para los predios “El Nudo”, La Costa” y el Gorro” se han tramitado operaciones de crédito ordinario por valor de \$1.854 millones, las cuales se encuentran activas.

Cuadro 8.17

Créditos Finagro otorgados a proyectos de los ministros de agricultura y educación

NOMBRE BENEFICIARIO	DIRECCIÓN / PREDIO	VALOR CRÉDITO	ESTADO	NIT
Inversiones Zacor SAS	EL NUDO VEREDA PUERTO MURILLO MUNICIPIO PUERTO CARRENO DEPARTAMENTO VICHADA	437.655.200,00	ACTIVA	9004435512
Inversiones Campo Caucho SAS	LA COSTA VEREDA PUERTO MURILLO MUNICIPIO PUERTO CARRENO DEPARTAMENTO VICHDA	441.056.960,00	ACTIVA	9004432819
Ximena Ángel Gaviria	EL GORRO VRDA PTO MURILLO MCPIO PTO CARREÑO –VICHADA	364.240.000,00	ACTIVA	9004433437
Ximena Ángel Gaviria	EL GORRO VDA PUERTO MURILLO PTO CARREÑO VICHADA	104.386.000,00	ACTIVA	9004434206
Ximena Ángel Gaviria	EL GORRO VDA PUERTO MURILLO PUERTO CARREÑO VICHADA	405.667.000,00	ACTIVA	9004790778
Ximena Ángel Gaviria	EL GORRO VDA PTO MURILLO PTO CARREÑO VICHADA	101.645.000,00	ACTIVA	9004790896
		<b>1.854.650.160,00</b>		

Fuente: Información FINAGRO. Cálculos CGR. Octubre 2013.

## Agroindustriales El Palmar SAS

### Predio “La Veremos” – Matricula Inmobiliaria 540-7431

Este predio, ubicado en la Vereda Aceitico de Puerto Carreño (Vichada), con una extensión de mil doscientas cinco (1.205) hectáreas, es adquirido el 17 de enero de 2013 por Agroindustriales El Palmar, empresa de la que para esa fecha era Gerente General el actual Ministro de Agricultura, Rubén Darío Lizarralde.

27 De acuerdo al Procedimiento INCODER para la Adjudicación y Titulación de Baldíos.

Respecto al predio “La Veremos” se observa que conforme al plano elaborado por el Incoder en el proceso de adjudicación del baldío, este predio se encuentra en medio de terrenos baldíos en trámite de adjudicación.

De acuerdo con la verificación efectuada en la Dirección Territorial del Incoder- Vichada en el mes de octubre de 2013, se establece que los tres predios colindantes al predio “La Veremos” se encuentran en etapa de revisión jurídica dentro del trámite de adjudicación de baldíos<sup>27</sup>, predios que una vez adjudicados deben ser objeto de seguimiento por parte del Incoder a fin de verificar que se cumpla con el mandato establecido en la Ley 160 de 1994.

Lo anterior mención se realiza teniendo en cuenta que el Incoder debe autorizar previamente la venta del predio adjudicado como baldío tal como consta en la anotación que se realiza en el folio de matrícula inmobiliaria y que en este caso, el predio fue adjudicado el 20 de junio de 2012 y el Incoder autorizó la enajenación el 25 de octubre de 2012, incumpliendo la finalidad para la cual se adjudican los terrenos baldíos a familias campesinas y que apenas habían pasado 4 meses desde el acto de adjudicación.

Se resalta que en el acta de Junta Directiva No. 12 del 18 de diciembre de 2012 de “Agroindustriales El Palmar SAS”, reunión en la que se autoriza la compra del predio “La Veremos”, el Gerente General de la empresa, Rubén Darío Lizarralde propone: “que los cinco miembros de la Junta Directiva conozcan terrenos ubicados en el Vichada con lo cual se va ganando tiempo para una eventual negociación. Este viaje se financiará con los recursos de Agroindustriales. El Gerente se ofrece a preparar la visita.”

### **Adjudicación irregular de baldíos y posterior acumulación: caso familiares Aurelio Iragorri – 2012**

De acuerdo con la denuncia formulada por el Representante a la Cámara, Wilson Arias Castillo el 18 de septiembre del presente año ante la Comisión Quinta de esa corporación, se logró evidenciar la adjudicación irregular de tres predios en el departamento del Vichada por parte del Incora en el año 1996 y su posterior acumulación por parte de cuatro empresas. Este caso se relaciona con primos del hoy Ministro del Interior, Aurelio Iragorri Valencia, como se verá a continuación:

Cuadro 8.18

## Adjudicación Irregular de baldíos a familia Iragori Valencia

Predio / Matricula Inmobiliaria	Ubicación	Extensión	Resolución de Adjudicación	Tradición	Hipoteca
Santana / 540-1623	La Primavera (Vichada) – Vereda: San Teodoro	Mil doscientas sesenta y siete (1.267) hectáreas	Resolución No. 366 del 24 de mayo de 1996, INCORA adjudica baldío a CAMILO CASAS ORTIZ - CC 346.736 de Bogotá	Mediante Escritura Pública No. 3520 del 13 de noviembre de 2012 CAMILO CASAS ORTIZ vende a AGRO ELBITA SAS 25%, CABRIOLET LTDA. 25%, MERCANTIL GALERAZAMBA LTDA. 25%, y PROYECTOS VICHADA SAS 25% por \$100.000.000 pesos	Mediante Escritura Pública No.6211 del 28 de diciembre de 2011, (Notaria 47) XIMENA ANGEL GAVIRIA constituye hipoteca abierta sin límite de cuantía a favor de BANCO DAVIVIENDA SA por valor de \$804.070.000 pesos.
El Gavilán / 540-1625	La Primavera (Vichada) – Vereda: San Teodoro	Mil doscientas sesenta y cinco (1.265) hectáreas	Resolución No. 533 del 08 de agosto de 1996, INCORA adjudica baldío a FRANCISCO JOSE MATIZ SALAZAR CC 19.240.333 de Bogotá y ANA GABRIELA MONROY CC 35.465.168 de Usaquén	Mediante Escritura Pública No. 3520 del 13 de noviembre de 2012 FRANCISCO JOSE MATIZ SALAZAR y ANA GABRIELA MONROY venden a AGRO ELBITA SAS 25%, CABRIOLET LTDA. 25%, MERCANTIL GALERAZAMBA LTDA. 25%, y PROYECTOS VICHADA SAS 25% por \$100.000.000 pesos	Mediante Escritura Pública No. 1310 del 27 de junio de 2013, (Notaria 41) INVERSIONES CAMPOAZUL SAS constituye hipoteca abierta sin límite de cuantía a favor de BANCO DAVIVIENDA SA por valor de \$874.073.600 pesos.
El Cachicamo / 540-1624	Cumaribo (Vichada) – Vereda: El Viento	Mil doscientas ochenta y tres (1.283) hectáreas	Resolución No. 532 del 08 de agosto de 1996, INCORA adjudica baldío a PABLO VALENCIA IRAGORRI CC 19.434.857 de Bogotá	Mediante Escritura Pública No. 3520 del 13 de noviembre de 2012 PABLO VALENCIA IRAGORRI vende a AGRO ELBITA SAS 25%, CABRIOLET LTDA. 25%, MERCANTIL GALERAZAMBA LTDA. 25%, y PROYECTOS VICHADA SAS 25% por \$100.000.000 pesos	Mediante Escritura Pública No. 528 del 21 de marzo de 2013, (Notaria 41) INVERSIONES ZACOR SAS constituye hipoteca abierta sin límite de cuantía a favor de BANCO DAVIVIENDA SA por valor de \$866.595.200 pesos

Fuente: Folios de Matricula Inmobiliaria y antecedentes registrales ORIP Puerto Carreño. Octubre 2013.

28 Fuente: <http://www.doctoralia.co/medico/casas+ortiz+camilo-12787324> consultado el 23 de octubre de 2013.

29 Fuente: <http://www.zooinfo.com/p/Pablo-Valencia/1255439802> y <http://tradenosis.com/es/VALENCIA-IRAGORRI-PABLO/0000000194398571/47/p#.Umgdc3Bg-Jd> consultados el 23 de octubre de 2013.

30 Fuente: <http://www.supersociedades.gov.co/ss/drvisapi.dll?Mlval=ppal&dir=104&nitso=860006327&tipo=1> consultado el 23 de octubre de 2013.

31 Fuente: <http://www.supersociedades.gov.co/ss/drvisapi.dll?Mlval=ppal&dir=104&nitso=860006327&tipo=1> y <http://amvcolombia.org.co/attachments/data/GabrielaMonroy.pdf> consultados el 23 de octubre de 2013.

Respecto a la adjudicación de estos tres predios adelantada por el Incora (Hoy Incoder) en el año 1996, se omitió la verificación del requisito relacionado con la explotación económica efectuada por los solicitantes por espacio de, al menos, cinco años del predio baldío solicitado en adjudicación, teniendo en cuenta que las personas finalmente beneficiarias con la adjudicación de predios de la Nación, no son habitantes de la zona sino de la ciudad de Bogotá y con actividad económica en otras ramas de la economía: Casas Ortiz es cirujano<sup>28</sup>, Valencia Iragorri es piloto e importador<sup>29</sup>, Matiz Salazar es empresario<sup>30</sup> y Monroy Torres es abogada y empresaria<sup>31</sup>, desconociendo lo dispuesto en la Ley 160 de 1994, la cual establece claramente que los terrenos baldíos deben ser adjudicados a campesinos pobres.

Ahora bien, mediante la Escritura Pública No. 3520 del 13 de noviembre de 2012 los tres predios baldíos adjudicados en mención, son vendidos a cuatro sociedades por acciones simplificadas en idéntico porcentaje de participación: Agro Elbita SAS 25%, Cabriolet Ltda. 25%, Mercantil Galerazamba Ltda. 25%, y Proyectos Vichada SAS 25% por \$100 millones pesos cada uno.

En el mismo sentido, vale anotar que como se señaló atrás, uno de los casos de presunta acumulación de baldíos, incluye al banquero colombiano Luis Carlos Sarmiento Angulo. En este caso, según información remitida por el Representante a la Cámara, Wilson Arias Castillo, el señor Luis Carlos Sarmiento Gutiérrez, hijo de Luis Carlos Sarmiento Angulo, es representante legal de la empresa Cabriole Ltd.

Estos tres predios suman en total 3.815 hectáreas, evidenciándose otro caso de acumulación irregular de unidades agrícolas familiares en contravía de lo dispuesto por la Ley 160 de 1994.

Se resalta que los representantes legales de la sociedad “Agro Elbita SAS”, pertenecen a la familia Irigorri: María Alejandra y Julián Valencia Irigorri, sobrinos del Senador Aurelio Irigorri Hormaza<sup>32</sup>.

La Superintendencia de Notariado y Registro, mediante oficio del 12 de diciembre de 2013, manifiesta:

“En el caso de los predios de propiedad de las sociedades mencionadas, se evidencia una posible violación a la restricción establecida en el inciso 9º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, (...)

Como se mencionó, al parecer existe una concentración de las extensiones que superan las máximas señaladas en la Resolución No 041 de 1996 proferida por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) la cual valga mencionar, determina las extensiones de las unidades agrícolas familiares –UAF-, por zonas relativamente homogéneas, en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales.

De acuerdo a lo anterior, es decir, que las situaciones analizadas, podrían llegar a ser violatorias de la Ley 1579 de 2012, Resolución No. 041 de 1996 y el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, conforme a lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 1579 de 2012, el cual establece que “El modo de abrir y llevar la matrícula se ajustará a lo dispuesto en esta ley, de manera que aquella exhiba en todo momento el estado jurídico del respetivo bien”, esta oficina evidencia la necesidad de iniciar la correspondiente Actuación Administrativa, tendiente a demostrar la verdadera y real situación jurídica de los predios, en razón de ello se correrá traslado a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, respectiva, considerando que es la instancia competente para conocer el asunto”.

## Caso Camilo Humberto Pabón Puentes

En este caso de acumulación de baldíos, se debe señalar que no existe denuncia interpuesta ante la CGR, sin embargo, en desarrollo de la actuación especial se realizó la revisión de 13 folios de matrícula tomando como base lo planteado en el informe de la Superintendencia de Notariado y Registro<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Fuente: [http://prezi.com/zpa5krkxx-di\\_/presentacion\\_debate-comision-v-genealogia-del-despojo-de-la-tierra-del-cauca-a-la-altillanura/?utm\\_campaign=share&utm\\_medium=copy](http://prezi.com/zpa5krkxx-di_/presentacion_debate-comision-v-genealogia-del-despojo-de-la-tierra-del-cauca-a-la-altillanura/?utm_campaign=share&utm_medium=copy) consultado 23 de octubre de 2013.

<sup>33</sup> *Ibid* 18 pág. 173

Se estableció que el señor en referencia adquirió 13 predios rurales en el Municipio de San Martín (Meta). El área total de los predios es de 1.137 hectáreas.

De otro lado: “El señor Pabón Puentes Camilo Humberto es también propietario de un predio con matrícula inmobiliaria 236 – 53777 con una cabida de 1.264 hectáreas 5.756 mts<sup>2</sup> en el Municipio de Puerto Lleras, producto de un englobe realizado de los predios con matrículas 236–41486, 236–24569, 236–23783 y 236–24758, que al sumarse con este folio de matrícula supera la unidad agrícola familiar máxima permitida en la zona”<sup>34</sup>.

La suma de ambos predios constituye un área total de 2.406 hectáreas lo que constituye violación de lo establecido en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

En la información reportada por Finagro se encontró que al beneficiario Pabón Puentes Camilo Humberto se le otorgaron tres créditos ordinarios por valor total de \$460 millones, de los cuales, un crédito por \$50 millones no corresponde a inversiones relacionadas con los predios señalados en este informe y los créditos ordinarios por \$ 60 y 350 millones referidos a la finca “Las Camelias”, créditos que actualmente se encuentran activos y fueron otorgados en los años 2011 y 2013.

Cuadro 8.19

Créditos Finagro otorgados a Camilo Humberto Pabón Puentes

NOMBRE BENEFICIARIO	DIRECCIÓN / PREDIO	VALOR CRÉDITO	FECHA OTORGAMIENTO	ESTADO
Pabón Puentes Camilo Humberto	PDIO LAS CAMELIAS VRDA CHARCO TRECE MCPIO PUERTO LLERAS -META	60.000.000,00	28/04/2011	ACTIVA
Pabón Puentes Camilo Humberto	AUTOPISTA SUR N. 38-78 CENTRAL DE CARNES GUA-DALUPE	50.000.000,00	31/03/2011	CANCELADA
Pabón Puentes Camilo Humberto	FINCA CAMELIAS Y VILLA DIANA PTO LLERAS	350.000.000,00	24/01/2013	ACTIVA

Fuente: Información FINAGRO. Cálculos CGR. Octubre 2013.

## Hallazgo No. 1 Incumplimiento de los artículos 12 y 72 de la Ley 160 de 1994 por parte del Incoder (A1 – F1 – D1 – P1)

De acuerdo con la revisión realizada a los folios de matrícula que tienen su origen en una resolución de adjudicación de terrenos baldíos de la Nación, a través del Incora o del Incoder, pertenecientes a los círculos de las oficinas de registro de instrumentos públicos de Puerto Carreño, Departamento de Vichada; Puerto López y San Martín de los Llanos, Departamento de Meta; Orocué y Yopal, Casanare; los cuales fueron adquiridos por Poligrow Colombia Ltda, Agroindustria El Guarrojo S.A, Wood/Timberland- Holdings Limited, Aceites Manuelita, Camilo Pabón Puentes, Riopaila, la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo, Grupo Mónica de Colombia S.A.S., Carlos Aguel Kafruni, Fiducia Helm Trust S.A. Predio “El Brasil”, Multinacional Cargill, y

34 Situación Registral de Predios Rurales Pertenecientes al Círculo de San Martín de Los Llanos – Meta. Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras. Superintendencia Notariado y Registro. Abril de 2012. Pág. 180.

los adquiridos por familiares del ministro Iragorri y familia Lizarralde - Ocampo, de manera directa o a través de sociedades por acciones simplificadas, se calculó el área afectada, enmarcada en lo citado por la Resolución 041 de 1996 del Incora, por la cual se determinan las extensiones de las unidades agrícolas familiares en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales, por zonas relativamente homogéneas y se cuantificó el valor de adquisición por parte del acumulador, tomando como base el valor pagado que se señala en la escritura de compra, actualizado a valor de 2012 de acuerdo con el IPC reportado en la página del DANE.

### Caso Poligrow Colombia Ltda

Se revisaron tres folios de matrícula, pertenecientes al círculo registral de San Martín, localizados en el Departamento del Meta, municipio de Mapiripan, que fueron adquiridos por valor de \$2.622,24 millones, que abarcan un área de 5.577 hectáreas, sobre la cual se da un valor medio de la hectárea de \$470 millones.

### Caso Agroindustria el Guarrojo S.A.

Incluyó el estudio de 10 folios de matrícula del Departamento del Meta, Municipio Puerto Gaitán, pertenecientes al círculo registral de Puerto López, que incluyen 8.330 hectáreas adquiridas por \$773,62 millones, que generan un promedio actual de \$833 millones por hectárea.

### Caso Wood/Timberland- Holdings Limited

Se hizo la revisión de 12 folios de matrícula correspondientes a información suministrada en la denuncia, pertenecientes al círculo de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Puerto Carreño, Departamento de Vichada. El área acumulada corresponde a 13.253,92 hectáreas por valor de \$14.924,30 millones, lo que arroja un valor medio por hectárea de \$1,126 millones.

### Caso Riopaila Castilla S.A.

De acuerdo con la revisión realizada a 35 folios de matrícula (uno de los cuales se segrega en 13 lotes dado por un proceso de sucesión), pertenecientes al círculo de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Puerto Carreño, Departamento de Vichada, se realizaron 45 operaciones de compraventa de predios. El total del área adquirida por las S.A.S. fue de 35.642 hectáreas por valor de \$40.262.8 millones, es decir, el valor promedio de la hectárea es de \$1,130 millones.

Se establecieron seis casos de predios adjudicados por resoluciones del Incoder y que fueron vendidos por sus adjudicatarios en menos de doce meses posteriores a la fecha de su adjudicación.

### Caso Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo

Revisados 19 folios de matrícula (matrices y segregados), pertenecientes al círculo de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Puerto López, Departamento del Meta se estableció que el total del área adquirida por las S.A.S. fue de 14.710.1 hectáreas y por ellas se pagaron \$49.136,7 millones, para un valor promedio por hectárea de \$3,340 millones.

### Caso Aceites Manuelita

Se hizo la revisión de 23 folios de matrículas correspondientes a información suministrada en la denuncia, pertenecientes al círculo de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Orocué, Departamento de Casanare. El área acumulada corresponde a 23 predios, que alcanzan un área total de 14.012 hectáreas por valor de \$13.538,39 millones, lo que arroja un valor medio por hectárea de \$0,966 millones.

### Caso Manuelita - San Martín

La empresa Aceites Manuelita S.A. es propietaria de 29 predios rurales en el Municipio de San Carlos de Guaroa, registrados en la ORIP de San Martín con un área total de 5.439,57 hectáreas, adquiridos por valor total de \$22.958,27 millones, que corresponde a un valor promedio de hectárea de \$4,221 millones.

### Caso Camilo Humberto Pabón Puentes

Se estableció que el señor Pabón Puentes adquirió 13 predios rurales en el Municipio de San Martín, registrados en la ORIP del municipio citado. El área total de los predios señalados es de 4.216 hectáreas, compradas por \$162,51 millones, que representa un valor promedio por hectárea de \$0.039 millones.

De otro lado, se encontró que: *“El señor Pabón Puentes Camilo Humberto es también propietario de un predio con matrícula inmobiliaria 236 – 53777 con una cabida de 1.264 hectáreas 5.756 mts<sup>2</sup> en el Municipio de Puerto Lleras, producto de un englobe realizado de los predios con matrículas 236–41486, 236–24569, 236–23783 y 236–24758, que al sumarlas con este folio de matrícula supera la unidad agrícola familiar máxima permitida en la zona”<sup>35</sup>.*

La suma de ambos predios constituye un área total de 5.480 hectáreas, lo que reafirma lo referido con respecto a superar el límite establecido para la UAF de la zona.

### Caso Grupo Mónica Colombia SAS

La empresa es propietaria de 10 predios rurales, registrados en las ORIP's de Puerto López y Puerto Carreño, con un área total de 12.238,03 hectáreas, adquiridas por valor total de \$1.432,70 millones, que corresponde a un valor promedio de hectárea de \$0,117 millones.

*35 Situación Registral de Predios Rurales Pertenecientes al Círculo de San Martín de Los Llanos – Meta. Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras. Superintendencia Notariado y Registro. Abril de 2012. Pág. 180.*

### Caso Carlos Aguel Kafruni

Revisados cuatro folios de matrícula correspondientes a información suministrada en la denuncia, pertenecientes al círculo de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Puerto López, Departamento de Meta, se tiene que el área acumulada corresponde a 10.636,03 hectáreas por valor de \$11.867,38 millones, lo que arroja un valor medio por hectárea de \$0,176 millones.

### Caso Fiducia Helm Trust predio “El Brasil”

La fiducia es propietaria de un predio con un área total de 16.350 hectáreas, perteneciente al Círculo Registral de Puerto López, Departamento del Meta, adquirido por valor total de \$19.688,94 millones, que corresponde a un valor promedio de hectárea de \$1,204 millones

### Caso familiares del ministro Iragorri

Las personas relacionadas con el ministro del Interior (según denuncia del representante Wilson Arias y constatada en el presente ejercicio auditor) efectuaron la compra de tres predios en el círculo registral de Puerto Carreño, Departamento de Vichada, con un área total de 3.816,61 hectáreas, adquiridas por valor total de \$300 millones, que corresponde a un valor promedio de hectárea de \$0,079 millones.

### Caso Familia Lizarralde Ocampo

Propietario de cuatro predios registrados en la ORIP de Puerto Carreño con un área total de 5.064 hectáreas, adquiridos por valor total de \$549 millones, que corresponde a un valor promedio de hectárea de \$0,109 millones.

### Caso Multinacional Cargill

La empresa es propietaria de 44 predios rurales en el Departamento de Vichada, registrados en la ORIP de Puerto Carreño con un área total de 66.384,09 hectáreas, adquiridas por valor total de \$87.214,68 millones, que corresponde a un valor promedio de hectárea de \$1,314 millones.

Cuadro 8.20  
Cuantificación Área y Valores

	Área	Valor \$Millones	Folios	Valor Promedio
Caso Riopaila	35.641,77	40.262,86	35	1,13
Caso Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo	14.710,11	49.136,73	19	3,34
Caso Manuelita Yopal	14.012,00	13.538,39	23	0,966

Caso Manuelita San Martin	5.439,57	22.958,27	29	4,221
Caso Camilo Pabon	4.216,00	162,51	13	0,039
Caso Poligrow	5.577,00	2.622,24	3	0,47
Caso Guarrojo	8.330,20	6.773,62	10	0,813
Caso Timberland	13.253,92	14.924,30	12	1,126
Caso Grupo Mónica Colombia S.A.S.	12.238,03	1.432,70	10	0,117
Caso Carlos Aguel Kafruni	10.636,03	1.867,38	4	0,176
Caso Fiducia Helm trust SA Predio "El Brasil"	16.350,00	19.688,94	1	1,204
Caso familiares ministro Iragorri	3.816,61	300	3	0,079
Caso Familia Lizarralde - Ocampo	5.064,00	549,95	4	0,109
Caso Multinacional Cargill	66.384,09	87.214,68	44	1,314
Total Área	101.180,57			1,486
Total pagado a 2012		150.378,92		
Total folios			211	
Valor promedio Ponderado / Hectárea				1,49

Fuente: CGR.

De acuerdo con lo anterior, se presenta la acumulación de terrenos adjudicados inicialmente como baldíos por un área total de 101.180,57 hectáreas, adquiridas por valor total de \$150.378,92 millones por 14 entes jurídicos o personas naturales, directamente o a través de sociedades por acciones simplificadas de su propiedad, contrariando el contenido del artículo 72 de la Ley 160 de 1994<sup>36</sup>, sobrepasando las áreas establecidas en el artículo 20 de la Resolución 041 de 1996 “por la cual se determinan las extensiones de las unidades agrícolas familiares, para zonas relativamente homogéneas, en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales”; generando el incumplimiento del objeto de la Ley 160 de 1994 y la filosofía de la Unidad Agrícola Familiar, entendida como “empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio”<sup>37</sup> y una responsabilidad fiscal, penal y disciplinaria por parte del Incoder, teniendo en cuenta el incumplimiento de lo establecido en el artículo 12 de la Ley 160 de 1994, numerales 13, 14, 15, 16 y del Decreto 1.300 de 2003, generando un detrimento en el patrimonio de la Nación en la cuantía antes señalada.

## Hallazgo No. 2 : Acumulación de terrenos baldíos por parte de particulares a partir de actualizaciones de área sin el lleno de requisitos (A2)

1. El predio “La Forzosa”, identificado con matrícula inmobiliaria 234-27, localizado en el municipio de Cabuyaro, con una extensión de 4.744 hectáreas 3.760 mts<sup>2</sup> fue adjudicado con Resolución 419 de

36 “Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región. También serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar”.

37 Ley 160 de 1994, Capítulo IX, artículo 38.

7/5/1960 del Ministerio de Agricultura. Sobre él se efectuaron cinco ventas parciales y se dio extinción de dominio sobre 402 hectáreas. Su propietario efectuó una actualización de área, con lo que se presentó una diferencia de 180 hectáreas (4.744 ha. 3.760 mts<sup>2</sup> – 3241 ha). Posteriormente, efectúa otras tres ventas parciales y actualiza de nuevo el área, generando una diferencia de 40 hectáreas.

2. El predio “La Realidad”, registrado con matrícula 234 – 2841, localizado en el municipio de Puerto Gaitán, fue adjudicado con un área de 1.000 hectáreas con Resolución 986 de 26/07/1983. Sobre este se presentó una actualización de área y linderos con E.P. 335 de la Notaria 4 de Villavicencio, de 21/02/2007, 1322 pasando de 1.000 hectáreas 3.000 mts<sup>2</sup>, con lo que se da una diferencia de 322 hectáreas 3.000 mts<sup>2</sup>. Posteriormente se da un englobe; el folio es cerrado y se abre uno nuevo.
3. El predio “La Parcela”, con matrícula 234 – 4221, ubicado en el municipio de Cabuyaro, con dimensiones de 188 hectáreas 5.000 mts<sup>2</sup>. Fue adjudicado con Resolución 517 de 23/10/1964. Con la Escritura Pública 4350 de 3/12/2004 de la Notaria 2 de Villavicencio se actualiza el área tomando de más 18 hectáreas 9300 mts<sup>2</sup>.
4. El predio “las Brisas”, registrado con matrícula 232 – 23126 en el municipio de Acacias, Vereda El Dorado, fue adjudicado con Resolución 3414 de 06/03/1969 con un área de 18 hectáreas 9000 mts<sup>2</sup>; presenta una actualización de área y linderos, pasando a 22 hectáreas 11250 mts<sup>2</sup>, con lo que se da una diferencia de 4 hectáreas 2.250 mts<sup>2</sup>.
5. El predio “la Amistad”, registrado con matrícula 232 5435 ubicado, en el municipio de Acacias, fue adjudicado con Resolución 639 de 31/08/1982 del Incora con una extensión de 33 hectáreas 3130 mts<sup>2</sup>. Sobre este se da una actualización de área con Escritura Pública 7530 de 31/12/2009 de la Notaría 2 de Villavicencio aumentando su cabida en 6 hectáreas.
6. El predio “La Cajita”, identificado con la matrícula 232-18658, localizado en el Municipio de Castilla La Nueva, fue adjudicado con un área de 6 hectáreas. Su propietario lo actualiza con Escritura Pública 2566 de 21/07/2008 aumentando el área en 3 hectáreas. 2.892 mt<sup>2</sup>
7. El predio “Bonanza” identificado mediante matrícula 234-136. Con la Resolución 140 del 17 de febrero de 1977 expedida por el Incora de Bogotá se adjudicó este predio baldío, ubicado en el municipio de Puerto López -- Vereda Menegua con una extensión de 156 has 9.371 mts<sup>2</sup>; con Escritura Pública 610 del 19 de febrero de 20 se actualiza el área pasando de 156 hectáreas 9371 M2 a 185 hectáreas 1730 m<sup>2</sup>, de donde se evidencia un incremento de área de 25 hectáreas 2539 m<sup>2</sup>.
8. Mediante la Resolución 549 del 23 de julio de 1979 del Incora- Villavicencio se adjudicó el predio denominado “Los Gavanes” identificado con matrícula inmobiliaria 234-537, ubicado en el municipio Puerto

López Vereda Humea con una extensión de 323 hectáreas; con la escritura 458 del 8 de marzo de 2007 de la Notaría 4ta de Villavicencio se hizo actualización de área y linderos registrándose incremento de área de 56 hectáreas al pasar de 323 a 379 hectáreas.

9. Mediante la Resolución 6604 de 30 de noviembre de 1971 Incora- Bogotá adjudicó el terreno baldío denominado “La Alegranza” ubicado en el municipio Puerto López, Vereda Marayal, identificado con matrícula inmobiliaria 234 537, con una extensión de 305 hectáreas 5300 mts<sup>2</sup>; con la con la escritura 730 del 11 de mayo de 2010 de la Notaría 41 de Bogotá se hizo actualización de área y linderos registrándose incremento de área de 33 hectáreas 5756 mts<sup>2</sup> al pasar de 305 hectáreas 5300 mts<sup>2</sup> a 339 hectáreas 1056 mts<sup>2</sup>.
10. En el folio de matrícula 234-15724, se registró la adjudicación del baldío efectuada por medio de la Resolución 798 del 03-07-2007 del Incoder, con un área de 920 hectáreas mediante Escritura Pública 4011 del 12-09-2009 de la Notaría Tercera de Villavicencio, registrada el 28-09-2009 se actualizó el área y los linderos del predio, presentándose incremento de 185 hectáreas 7.512 mts<sup>2</sup> al pasar de 920 hectáreas a 1.105 con 7.512 mts<sup>2</sup>; la actualización se efectuó conforme a lo citado en el certificado catastral 2616 del 13 de agosto de 2009 expedido por IGAC.
11. En el folio de matrícula 234-857, se registró la adjudicación del baldío efectuada por medio de la Resolución 7938 del 11/07/1966 del Incora, con un área de 32 hectáreas 8.750 mts<sup>2</sup>; mediante Escritura Pública 1505 del 29/12/2009 de la Notaría Única de Puerto López, registrada el 30/12/2009, se actualizó el área y los linderos del predio, presentándose incremento de 130 hectáreas 7.407 mts<sup>2</sup> al pasar de 32 hectáreas con 1.850 mts<sup>2</sup> a 163 hectáreas con 6.167 mts<sup>2</sup>; la actualización se efectuó conforme a lo citado en el Certificado Catastral 3969 del 22 de diciembre de 2009 expedido por IGAC.
12. En el folio de matrícula 234-369, se registró la adjudicación del baldío efectuada por medio de la Resolución 723 del 08-10-1970 del Incora, con un área de 15 hectáreas con 5.000 mts<sup>2</sup>; mediante Escritura Pública 3686 del 23/06/2010 de la Notaría Tercera de Villavicencio, registrada el 25/06/2010 se actualizó el área y los linderos del predio, presentándose incremento de 43 hectáreas al pasar de 15 hectáreas con 5.000 mts<sup>2</sup> a 58 hectáreas con 5.000 mts<sup>2</sup>; la actualización se efectuó conforme a lo citado en la Resolución 50-573-0048-del 14/05/-2010 expedido por IGAC.
13. En el folio de matrícula 234-4877, se registró la adjudicación del baldío efectuada por medio de Resolución 820 del 14/08/1987 del Incora, con un área de 999 hectáreas 9.000 mts<sup>2</sup>; con la Escritura Pública 570 del 26/03/2007 de la Notaría Cuarta de Villavicencio, registrada el 28/03/2007 se actualizó la cabida y los linderos del predio, presentándose incremento de 214 hectáreas 5.934 mts<sup>2</sup> al pasar de 999 hectáreas 9.000 mts<sup>2</sup> a 1.214 hectáreas 4.934 mts<sup>2</sup>; la actualización se efectuó conforme a lo citado en el

38 Art. 11. *La matricula inmobiliaria podrá llevarse en folios o en cualquier otro sistema de reconocido valor técnico para manejo de información. En ella se prescindirá de la transcripción de los linderos y se tomará nota del documento que los contiene o de la escritura con la cual se protocolizaron los planos.*

39 Art. 22.- *El proceso de registro de un título o documento, se compone de la radicación, la calificación, la inscripción y la constancia de haberse ejecutado ésta, y deberá cumplirse dentro del término de tres días hábiles.*

Art. 24.- *Hecha la radicación, el documento pasará a la sección jurídica de la oficina para su examen y calificación. En formulario especial y con la firma del funcionario correspondiente, se señalarán las inscripciones a que dé lugar, referidas a las respectivas secciones o columnas del folio.*

Art. 26.- *Hecha la calificación, el título pasará a la sección de inscripción para su registro, de conformidad con la orden dada por la sección jurídica.*

40 *Así las cosas, el camino para que se reflejen registralmente los cambios físicos de un predio, es el otorgamiento de una escritura pública por medio de la cual se actualice el área y/o linderos del mismo, con fundamento en el acto administrativo expedido por la entidad competente, el cual debe estar protocolizado en el título que se radica en la oficina de registro de Instrumentos Públicos.*

41 2.1 Catastro: *debe tener en cuenta que es viable actualizar los linderos, los cuales pueden comprender medidas, puntos de referencia o colindantes de los predios. No aplica la actualización cuando implique variación del área, cambio en la forma del predio o su desplazamiento.*

42 ARTICULO 65. *La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad*

certificado catastral 065 del 04/05/2008, que no se adjunta; se anexa el certificado catastral No. 1367 del 16/03/2007.

14. En el folio de matrícula 234-5374, se registró la adjudicación del baldío efectuada por medio de Resolución 518 del 23/10/1964 de la Gobernación del Meta, con un área de 42 hectáreas 6.800 mts<sup>2</sup>; con la Escritura Pública 479 del 06/09/2005 de la Notaría Única de Puerto López, registrada el 07/09/2005 se actualizó la cabida y los linderos del predio, presentándose incremento de 49 hectáreas 4.200 mts<sup>2</sup> al pasar de 42 hectáreas 6.800 mts<sup>2</sup> a 92 hectáreas 1.000 mts<sup>2</sup>; la actualización se efectuó conforme a lo citado en la Resolución 50-573-0099-2004 del 16/09/2004 del IGAC.
15. En el folio de matrícula 234-6682, se registró la adjudicación del baldío efectuada por medio de Resolución 396 del 26/04/1991 del Incora, con un área de 917 hectáreas 1850 mts<sup>2</sup>; con la escritura 730 del 12/04/2007 de la Notaría 32 de Bogotá, sin registrar se actualizó la cabida y los linderos del predio, presentándose incremento de 55 hectáreas 9.556 mts<sup>2</sup> al pasar de 917 hectáreas 1.850 mts<sup>2</sup> a 973 hectáreas 1.406 mts<sup>2</sup>.
16. En el folio de matrícula 234-8112, se registró la adjudicación del baldío efectuada por medio de Resolución 118 del 04-06-1965 de la Gobernación del Meta, con un área de 99 hectáreas 1400 mts<sup>2</sup>; con la escritura pública 1616 del 24/07/2008 de la Notaría Única de Villavicencio, registrada el 27/03/2009 se actualizó la cabida y los linderos del predio, presentándose incremento de 23 hectáreas 2.417 mts<sup>2</sup> al pasar de 99 hectáreas 1.400 mts<sup>2</sup> a 122 hectáreas 3.817 mts<sup>2</sup>; la actualización se efectuó conforme a lo citado en la Resolución 50-124-0049-2007 del IGAC.

Por lo anterior, se da un aumento en área de 1.218,21 hectáreas, por la no aplicación de los artículos 6 (modificado por el Decreto 1711 de 1984 artículo 11)<sup>38</sup> 22, 24 y 26 del Decreto 1250 de 1970<sup>39</sup>, Instrucción Administrativa 03 de mayo 16 de 2007 de la Superintendencia de Notariado y Registro, artículo 5, párrafo segundo<sup>40</sup>, e Instrucción Administrativa Conjunta 01 de mayo 20 de 2010 de la Superintendencia de Notariado y Registro-Instituto Geográfico Agustín Codazzi, numeral 2.1<sup>41</sup>, así como el artículo 65 y s.s. de la Ley 160 de 1964<sup>42</sup>.

De otro lado, en el caso referido a la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo, se evidenciaron siete (7) casos de actualización de área y linderos en los cuales la dimensión del predio aumenta. Los folios de matrícula en los cuales se anota dicha situación son: 234-643, 234-301, 234-5302, 234-5303, 234-7638, 234-7346 y 234-1633, que se pondrá en conocimiento de la Superintendencia de Notariado y Registro, del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y del Instituto Geográfico Agustín Codazzi para lo de su competencia.

### Hallazgo No. 3: Deficiente gestión jurídica del Incoder en la recuperación de los terrenos baldíos acumulados irregularmente por particulares (A3)

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) ha interpuesto quince (15) demandas pretendiendo se declare la nulidad de los contratos de compraventa sobre predios originalmente baldíos y acumulados de forma irregular, tanto por personas naturales como por personas jurídicas.

De las quince (15) demandas interpuestas, a noviembre de 2013, cinco (5) han sido admitidas: “Grupo Mónica de Colombia”, “Helm Trust S.A.” (Predio el “Brasil”), “Ecopalma”, Sociedad Poligrow Colombia y Vio agroindustrial de Colombia Ltda., cinco (5) se encuentran en calificación, Una (1) rechazada y cuatro (4) pendientes de complementar documentación.

Sin embargo, se advierte que el Incoder no ha presentado las demandas correspondientes a los casos reseñados en el cuerpo de este informe y que han sido de conocimiento público como son: Agroindustria El Guarrojo S.A.; Wood/Timberland- Holdings Limited, Aceites Manuelita, Camilo Pabón Puentes, Riopaila Castilla SA, Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo, Carlos Aguel Kafruni, Multinacional Cargill, etc.; incumpliendo con su obligación constitucional y legal de recuperar los terrenos baldíos acumulados de manera irregular.

De otro lado, se advierte que respecto a la primera demanda instaurada por el caso de acumulación de la Sociedad Poligrow Colombia Ltda., ante el Juzgado Civil del Circuito de Villavicencio (Meta), esta fue inadmitida y posteriormente rechazada debido a que el Incoder no la subsanó oportunamente.

Para la demanda interpuesta contra “Helm Trust S.A.” (Predio el “Brasil”), el Juzgado Promiscuo de Puerto López (Meta) deja la siguiente anotación: “Se deja constancia que la demanda se recibe por insistencia de quien trae el expediente; sin que con la demanda se aporte la prueba documental que se relaciona y sin los traslados para las demandadas y la copia para el archivo del juzgado”

En relación con la demanda contra el Grupo Mónica de Colombia admitida en el mes de noviembre de 2012 en el Juzgado Promiscuo de Puerto López (Meta), a octubre de 2013 no se ha adelantado actuación alguna por parte del Incoder encaminada a lograr el impulso procesal de la misma, hecho que demuestra la falta de atención y seguimiento a los litigios que adelanta la entidad generando el incumplimiento de las obligaciones contenidas en los artículos 1, 38, 71 y 72 de la Ley 160 de 1994 respecto al Incoder y el posible archivo de las demandas por falta de impulso procesal y la consecuente denegación de justicia en los casos demandados.



Equipe Editorial do Projeto Têxteis

# Capítulo 9

## Consideraciones finales

### Frente a la política de acceso a la tierra

En la crisis de la política agraria hay dos (2) tipos de problemas: uno, de carácter estructural y otro, de carácter coyuntural. En el primero, lo constituye la carencia de voluntad política del Estado para viabilizar la economía campesina, como lo es el antagonismo entre la economía campesina y la ganadería extensiva que tiene que ver con el uso y la tenencia de la tierra. Este ha sido un problema histórico y la causa generadora del problema actual del conflicto armado, en la que se destacan la concentración de tierra, lo que demuestra que Colombia es un país de alta desigualdad en la distribución del activo primario, con una subutilización para fines agrícolas. Esta concentración se debe a razones históricas y ha sido incrementada y favorecida principalmente por el narcotráfico y el conflicto armado, el cual, además, ha contribuido a altos índices de despojo y desplazamiento forzado.

Frente a esta situación, el gobierno actual ha adoptado diferentes reformas que supuestamente buscan una distribución justa, equitativa y de inclusión, pero que muestran en la realidad casos contrarios. El problema se agrava aún más al querer implementar en la política actual de desarrollo y comercio estrategias excluyentes, basadas en “megaproyectos” que no solucionan el problema de fondo, lo cual podría consolidar y profundizar aún más el despojo y la concentración de tierra. Tras casi 200 años de reformas y contrarreformas y muchos billones de pesos invertidos, la misma crisis reina en el agro.

En Colombia existe un claro mandato constitucional en materia de acceso a tierras, el cual ha sido desarrollado a través de normas que sustentan el accionar del Estado, definiendo objetivos para la redistribución de la tierra, tanto en organizaciones como en procesos y procedimientos. Pese a que se presenta una estructura institucional orientada al cumplimiento de estas disposiciones, la entidad responsable de su ejecución queda rezagada frente a la misión encomendada, dadas las deficiencias de orden estructural que limitan su accionar.

De acuerdo con la estructura de la propiedad rural en Colombia, se puede establecer que el país continuó sin posibilitar una redistribución de este factor productivo, siendo constante su concentración en contravía del mandato constitucional y los objetivos trazados por la Ley 160 de 1994 y sus normas precedentes.

La concentración de la propiedad rural en Colombia, no solo limita la oportunidad de los habitantes rurales de acceder a mejores opciones económicas, sino que además perpetúa usos del suelo ineficientes que desaprovechan su potencial.

Lo anterior viene dado por una intervención insuficiente de las entidades responsables de la ejecución de la política pública de acceso a la tierra, cuya gestión se ha concentrado en la atención a las comunidades étnicas, con un impacto reducido en los procesos redistributivos.

Con la Ley 160 de 1994 se presentó un cambio en el enfoque dado a los procesos de reforma agraria, en donde, acorde con los procesos de liberación económica y reducción del Estado de los años 90`s, se insertó el subsidio integral de tierras mediante el esquema de negociación voluntaria. Este nuevo modelo no trajo mayores impactos sobre la redistribución de la tierra y su cobertura, los cuales, por el contrario se vieron reducidos sustancialmente para la última década.

A su vez, se denota la falta de voluntad política por parte del Estado en la solución del acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores rurales, lo que se ve reflejado en la limitada financiación a los programas de adjudicación de tierras, así como para adelantar los proyectos productivos.

La redistribución de la tierra en Colombia se ha caracterizado por la existencia de diferentes mecanismos, que a través de procedimientos cumplen con este mandato. En los últimos años, las convocatorias para el otorgamiento de subsidios ha sido el instrumento utilizado por excelencia para el acceso a este factor productivo, tanto para campesinos como para desplazados, el cual ha tenido un bajo impacto frente a los demás mecanismos utilizados por el Estado para la dotación de tierras. No obstante, el principal vehículo para la formalización de la propiedad rural y el acceso a la tierra, se ha concentrado primordialmente en la adjudicación de baldíos, sobresaliendo en particular la región de la Orinoquia.

Concebir la atención de lo rural meramente desde la intervención asistencialista, es desconocer que las economías rurales y su desarrollo no solo pueden permitir caminos para la reducción de la pobreza, sino asegurar beneficios económicos y ambientales. En este sentido es importante coordinar institucionalmente una política de tierras con estrategias de desarrollo regional y acciones nacionales de reducción de la pobreza, donde la tierra sea el punto vinculante entre los instrumentos públicos de fomento a la producción agroalimentaria, ambientales y sociales (Echeverría et al 2002).

En este sentido, Maluf (2009) destaca que priorizar o diferenciar la intervención sobre la agricultura familiar, adicionalmente permite una ocupación social y ambientalmente más sostenible del territorio rural, dada la valoración que la producción da a los componentes ambiental, cultural y social asociados, así como la posibilidad de ser fuente generadora de empleo e ingreso.

Una acción decidida del Estado para el cumplimiento de los mandatos constitucionales en cuanto al acceso a la tierra y el de garantizar la sostenibilidad económica, ambiental y social de los habitantes rurales, en especial en la superación de su estado de pobreza, debe comprender un enfoque de desarrollo que contemple: i)

instrumentos de política pública diferenciados, sobre la base de las tipologías de la agricultura familiar; ii) el uso adecuado del territorio en términos de potenciar su competitividad; y iii) el acompañamiento a la población objetivo de la adjudicación de tierras mediante la aplicación integral de otros instrumentos de la política pública como crédito, asistencia técnica, comercialización, entre otros.

Lo anterior adquiere relevancia en un contexto de agotamiento de los recursos naturales, calentamiento global, contaminación de las capas freáticas y deterioro del suelo, trayendo riesgos para la producción alimentaria. También existe el riesgo de una profundización de la concentración de la tierra de producción campesina por grandes empresas, incluso transnacionales, debido a la fuerte competencia por este recurso.

Da Veiga (2000) citado por Echeverría et al (2002), muestra como Brasil ha desarrollado experiencias en este sentido, fomentando la agricultura familiar con enfoque microterritorial bajo tres ejes fundamentales: la participación ciudadana, el acceso a la tierra y la promoción de activos complementarios (vivienda, infraestructura, crédito), bajo la sombra del ordenamiento del territorio.

En este sentido, la tierra debe ser concebida de manera más amplia, incluyendo sus connotaciones económicas, ambientales, sociales y culturales, por medio de las cuales se puede acumular bienestar, mejorar el acceso a la inversión, así como de los ingresos agrícolas y no agrícolas. Igualmente representa un patrimonio cultural y ambiental que supera su valor económico, además de las funciones sociales que cumple en las sociedades rurales. Por otra parte, el acceso a la tierra permite tener seguridad de ingresos, especialmente frente a shocks externos, mediante la posibilidad de diversificación de la producción (Echeverría et al 2002).

Debe tenerse en cuenta la necesidad de implementar esquemas de monitoreo y evaluación de los impactos de la intervención en el territorio, acompañado de una sistemática titulación de amplia cobertura catastral y técnicamente adecuada para la planificación del territorio (Echeverría et al 2002).

El enfoque diferenciado vinculado al acceso a la tierra, lleva entonces al concepto de desarrollo territorial como una evolución del desarrollo rural. En este sentido Echeverría y Echeverría (2009) considera que se debe propender por un cambio que incida en que la intervención en el territorio se realice de manera transversal, sin compartimentalizar lo sectorial ni lo social, haciendo realmente integral las alternativas económicas, sociales y ambientales para los habitantes rurales dentro del territorio.

Entonces, variables como la distribución, uso y conservación de los suelos, la tenencia de la tierra y su formalización, así como el fomento de la competitividad, son indispensables en la formulación de políticas de tierras que contemplen el desarrollo territorial (Echeverría et al 2002).

Por otra parte, es en lo local donde mejor se pueden aplicar mecanismos para el uso eficiente de la tierra con equidad social, como la aplicación de impuestos a la tierra en concordancia con su potencial y uso productivo,

lo que conlleva a que la subutilización sea desalentada y de esta manera se reduzcan los precios y así tener un mejor acceso para los pequeños productores. Adicionalmente, estos ingresos tributarios se pueden redirigir a la financiación de las estrategias de complementariedad ya enunciadas para el logro del desarrollo rural, así como para fortalecer los procesos de descentralización (Echeverría et al 2002).

En este marco de políticas, de regularidad histórica que no ha permitido la distribución eficiente de la propiedad y estímulo a políticas de bienestar para la pequeña propiedad en el campo, se suman riesgos contemporáneos sobre los habitantes rurales, que de no tomarse las medidas adecuadas, pueden ser determinantes posteriores de nuevos conflictos o de reafirmación de los existentes. En particular, se hace referencia a los procesos de acaparamiento de tierras (Land Rush, según el FMI y el Banco Mundial) por parte de grandes capitales, tanto de origen nacional como extranjero.

## Frente a la gestión en la administración de baldíos

Los hallazgos presentados en este informe, se restringen al análisis y verificación de denuncias presentadas por congresistas y organizaciones, en los cuales la constante es la acumulación de tierras con antecedentes de baldíos superando la limitante de la UAF, por parte de empresarios y personas con gran capital, tanto de origen nacional como foráneo.

En su deber de permitir el acceso progresivo a la propiedad de la tierra a los trabajadores agrarios (art. 64 de la constitución nacional) y de dar especial privilegio a la producción de alimentos, el Estado colombiano debe brindar garantías para el cumplimiento de la Ley y los objetivos constitucionales. De igual manera, es fundamental para la CGR señalar que, adicional a las posibles contradicciones de estos hechos de acumulación indebida de baldíos, establecido en las disposiciones constitucionales y legales, en su deber de velar por el correcto uso y gestión del patrimonio público, y ante el carácter de bienes fiscales de los baldíos, es imperativo que se lleven a cabo las actuaciones necesarias para evitar el detrimento patrimonial del Estado.

## Bibliografía

- Arezki, R; Deininger, K.; Selod H. 2011. "What drives the global land rush?". IMF Working Paper (WP/11/251), November 2011.
- Balcázar, A.; López, N.; Orozco, M.L.; Vega, M. 2001. Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria. CEPAL, Santiago de Chile. Serie desarrollo productivo 109. 54 p.
- Baranyi, S.; Deere, C.D.; Morales, M. 2004. Estudio del alcance de la investigación sobre políticas de tierras en América. Instituto Norte-Sur (NSI), Universidad de Massachusetts, ECOLEX, Ecuador. Febrero de 2004.

Berdegú, J.A. 2009. Estrategias y programas de reducción de la pobreza Rural. En: La institucionalidad agropecuaria en América Latina: Estado actual y nuevos desafíos FAO, Santiago de Chile. 573 p.

Bernal M., A. 2010. El subsidio integral de tierras en Colombia y la reestructuración del minifundio. Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 132. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/co/>

Bouley, C. 2006. Revertir el destierro forzado: protección y restitución de los territorios usurpados. Obstáculos y desafíos para garantizar el derecho al patrimonio de la población desplazada en Colombia, Bogotá, Comisión Colombiana de Juristas. 140 p. En: [http://saliendodelcallejon.pnud.org.co/img\\_upload/6d6b-6f7338396468346236633233737a/Revertir\\_el\\_destierro\\_forzado.pdf](http://saliendodelcallejon.pnud.org.co/img_upload/6d6b-6f7338396468346236633233737a/Revertir_el_destierro_forzado.pdf)

Cabrera B., J. 2001. La constitución de 1991: ¿Un nuevo régimen para la propiedad privada en Colombia? Revista Derecho Privado No 7 enero/junio 105-118 p.

Copello M, M. 2001. La propiedad en la constitución colombiana de 1991, superando la tradición del código civil. CIDER Uniandes. Ponencia presentada en el Simposio “La Nación multicultural, primer decenio de la Constitución incluyente”, Universidad nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales CES, Bogotá Noviembre de 2001

Coronado, D. 2006. El territorio: derecho fundamental de las comunidades afrodescendientes en Colombia. CINEP, Bogotá. Revista Controversia No. 187 pág. 47-81.

Contraloría General de la República, 2013 Informe de Auditoría al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) – vigencia 2012.

Chiriboga, M.V. 2009. Instituciones y organizaciones para la soberanía y la seguridad alimentaria. Manuel V. En: La institucionalidad agropecuaria en América Latina: Estado actual y nuevos desafíos FAO, Santiago de Chile. 573 p.

Deining, K.; Byerlee, D.; Lindsay, J.; Norton, A.; Selod, H.; Stickler, M. 2011. Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits? Washington, D.C.: World Bank.

De Janvry, A.; Echeverría, R.; O’Shanahan, N.; Sadoulet. E. 2002. El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. 82 p.

Department for International Development, 1999. Sustainable livelihoods guidance sheets: section 2. Introduction to the Sustainable Livelihoods framework Eldis Document Store. En <http://www.enonline.net/pool/files/ife/section6.pdf>

- Echeverri P.R.; Echeverri P, A.M. 2009. El enfoque territorial redefine el desarrollo rural. En: la institucionalidad agropecuaria en América Latina: Estado actual y nuevos desafíos FAO, Santiago de Chile. 573 p.
- Falconi, C.; Rodríguez, M.; Soto B., F. 2007. Políticas para la agricultura familiar en América latina y el Caribe. FAO Santiago, Chile. 145 p.
- FAO 2003. Tenencia de la tierra y desarrollo rural. Serie estudios sobre tenencia de tierra 3. Roma. 62 p.
- FAO, 2009. La institucionalidad agropecuaria en América latina: estado actual y nuevos desafíos. Editor Martin Piñeiro, Santiago de Chile. 573 p.
- FIAN, 2003. La reforma agraria en Colombia. ARC folleto de información Mayo. Ed. FIAN International – La Vía Campesina. En <http://www.fian.org/resources/documents/others/la-reforma-agraria-en-colombia/pdf>
- Fricska, S.; Palmer, D.; Wehrmann, B. 2009. Hacia una mejor gobernanza de La tierra. Documento de trabajo sobre la tenencia de la tierra 11. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. 72 p
- Garay S., L.J.; Bailey, R.; Forero A., J.; Barberi G., F.; Ramírez G., C.; Suárez V., D. M.; Gómez M., R.; Castro F., Y.; Álvarez Z., J. M.; Roldán O., R.; Sánchez B., E.; Machado C., A.; Salgado A., C.; Naranjo, S.; Perry, S.. OXFAM en Colombia. Bogotá D.C., Colombia. Primera edición: junio de 2013
- Gordillo, A. 2009. Tratado de derecho administrativo. Tomo 2, La defensa del usuario y del administrado. 9ª edición, Buenos Aires, Fundación de derecho administrativo.
- Ibañez, A.M.; Muñoz, J.C. 2011. La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué paso entre 2000 y 2010?. Universidad de Los Andes, Bogotá. Notas de política No. 9
- Kalmanovitz, S. et al, 2005. Aspectos de la agricultura colombiana en el siglo XX. Ensayo síntesis del libro La Agricultura Colombiana en el Siglo XX, Fondo de Cultura Económica, Bogotá. En <http://www.salomonkalmanovitz.com/Ensayos/AspectosdelaagriculturacolombianaenelsigloXX.pdf>.
- Machado, A. 2011. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Colombia rural Razones para la esperanza. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Bogotá. 446 p.
- Maldonado C., M.M. 2001. La propiedad en la constitución colombiana de 1991, superando la tradición del código civil. CIDER Uniandes. Ponencia presentada en el Simposio “La Nación multicultural, primer decenio de la Constitución incluyente”, Universidad nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales CES, Bogotá D.C.

Maluf, R. 2009. Seguridad alimentaria y nutricional, agricultura y medio rural: enfoques, institucionalidad y políticas. En: la institucionalidad agropecuaria en América Latina: Estado actual y nuevos desafíos FAO, Santiago de Chile. 573 p.

Martínez N., R. 2009. La institucionalidad de la agricultura y el desarrollo rural: consideraciones para su análisis. FAO, Santiago de Chile. 573 p.

Mendoza M., A. 1998. Tesis Agraria para Colombia, en Disertación en los martes del Planetario, “Colombia, un camino hacia el futuro” evento organizado por la Sociedad Geográfica de Colombia. Bogotá.

Moreno S., C.A. 2008. Aplicabilidad de la legislación y las normas de certificación en sistemas agroforestales de café (SAFC) en Costa Rica y sus efectos en la rentabilidad del productor. Tesis para obtener el Magister Scientiae en Socioeconomía Ambiental. CATIE, Turrialba, Costa Rica. 188 p.

Navarro, G.; Sánchez, M.; del Gatto, F.; Sandoval, C.; Faurby O. 2007. Análisis del comercio transfronterizo de productos Forestales en Centroamérica. Proyecto VERIFOR, Turrialba, Costa Rica. 80 p.

North, D., 2003. Instituciones, Ideología y Desempeño Económico. Cato Institute, Cato Journal, Disponible en: [www.elcato.org](http://www.elcato.org)

Piñeiro, M. 2009 Construyendo una nueva institucionalidad agropecuaria: algunos temas no resueltos. En: La institucionalidad agropecuaria en América Latina: Estado actual y nuevos desafíos FAO, Santiago de Chile. 573 p.

Pizarro L., E. 2008. Documento Diagnóstico de Resultados Programa de Consultas en Recuperación de Tierras – CONRET, Bogotá.

Prats, J. O., 2007. Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo. Revista Economía Institucional, Bogotá, Colombia, (9):16, p.121-148. Disponible en: <http://www.scielo.org>.

[co/pdf/rei/v9n16/v9n16a6.pdf](http://www.scielo.org/co/pdf/rei/v9n16/v9n16a6.pdf)

Rodríguez, G.A. 2008. Breve reseña de los derechos y de la legislación sobre comunidades étnicas en Colombia. Universidad, ciencia y desarrollo. Universidad del Rosario. Tomo III 2008 fascículo 12.

S.A. 2003. La reforma agraria en Colombia. ARC folleto de información Mayo 2003 Editor: FIAN International, La Vía Campesina. En <http://www.fian.org/resources/documents/others/la-reforma-agraria-en-colombia/pdf>

Tijerina, E. 2008. El neoinstitucionalismo de Douglass C. North: una exposición crítica. Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Iztapalapa. En: <http://desinuam.org/desin/fronteras/Tijerina.pdf>

Universidad Nacional Seminario Antonio García Nossa, 2011. Conflictos por la tierra en Colombia, relatoría 1era sesión Colombia Latifundista, A desalambrar!, Bogotá.

Vergara, W. Reforma agraria en Colombia y “Prosperidad para Todos”: ¿el camino hacia el desarrollo humano? Wilson Vergara. Revista de la Universidad de la Salle No 54. Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia: Problemáticas y retos actuales

