

Zidres con cuota inicial

Por: Yamile Salinas Abdala
Consultora Indepaz
Marzo 12 de 2018

El Consejo Nacional de Política Económica y Social aprobó el 7 de febrero de 2018 el documento Conpes 3917 en el que se proponen las *áreas de referencia* para la delimitación de las Zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres). Lo anterior a partir de la metodología adoptada por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales (UPRA) para definir las áreas sin restricciones con destino a la constitución de cada Zona de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidre). Según el CONPES, para la definición y delimitación de las Zidres existen 21.101.611 hectáreas de la superficie continental de Colombia que se adecuan a los requisitos de la Ley 1776 de 2016 (Ley Zidres) y de la Sentencia C-077 de 2017 que la declaró parcialmente exequible.

Las Zidres se presentan como un *nuevo* modelo de desarrollo rural sostenible en lo social, económico y ambiental. La premisa de ese modelo, como lo señalaron tres magistrados que salvaron su voto en la citada Sentencia, es que existen *tierras buenas* para la reforma agraria y *tierras malas* para el desarrollo rural¹. En estas últimas se requiere músculo financiero para hacerlas productivas, además de importantes inversiones del sector público. Sin embargo, como lo afirman los tres exmagistrados en el *nuevo* modelo no se tiene en cuenta que las tierras son finitas, que existe una alta concentración exacerbada por el despojo a la población desplazada violentamente del campo y que sólo hasta el 2025 se conocerá el *Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales*, en el que se incluirá el inventario baldíos².

Sin perjuicio de lo anterior, la cuota inicial de las Zidres, se sustenta en los estudios de la UPRA, la que a su vez recoge información de entidades oficiales³. A tono con las dudas de los exmagistrados, la UPRA reconoce que la información existente es “general e indicativa” y que no está “sistematizada y cartografiada”. Es por ello que en la cuota inicial de las Zidres, el Consejo de Ministros concluye que las cerca de 7,3 millones de hectáreas (34% del área sin restricciones) son sólo un insumo para su “identificación definitiva y posterior delimitación” en otro Conpes.

Los vacíos en la información parecen explicar la razón por la que entre el 25 de enero y el 7 de febrero la superficie de las *áreas de referencia* aumentó en 2.255.982 hectáreas. Como se observa en la siguiente tabla, ese crecimiento se relaciona principalmente con el incremento de las superficies de las zonas aisladas de los centros urbanos más significativos y las que carecen de infraestructura mínima.

¹ Ver: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2005%20comunicado%2008%20de%20febrero%20de%202017.pdf>

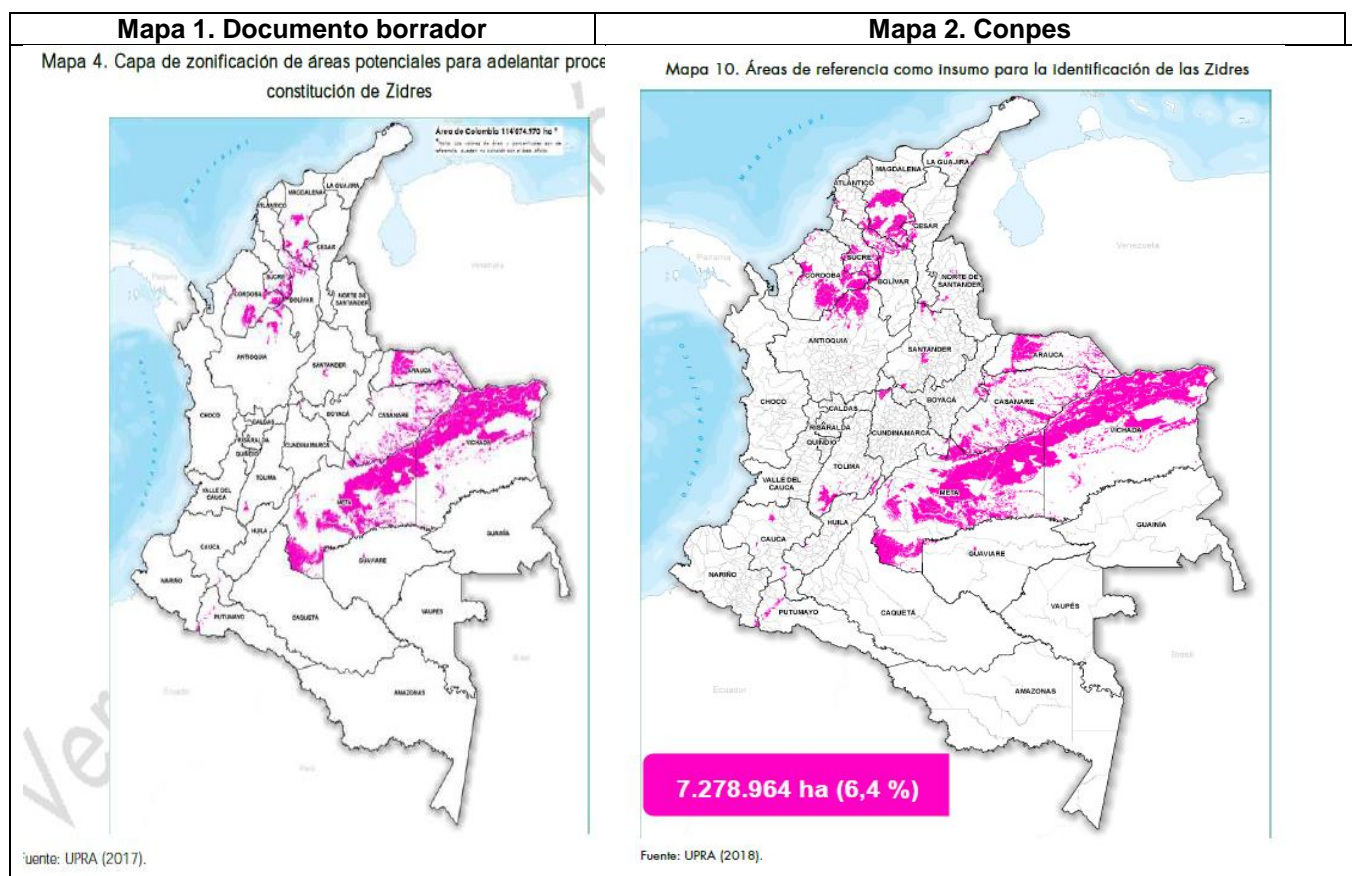
² Ver: Sentencia T 488 del 9 de julio de 2014 y Autos 1o de diciembre de 2015, 222 de 2016 y 040 de 2017.

³ Entre ellas el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, los Ministerios del Interior y del Ambiente, la Agencia Nacional de Tierras, el Servicio Geológico Colombiano, la Unidad de Parques Nacionales y las corporaciones ambientales.

Tabla 1. Comparativo áreas de referencia – enero a febrero de 2018

Requisitos de las Zonas	Conpes	%	Versión discusión 1	%	Diferencia
1. Aisladas de centros urbanos más significativos	8.949.431	7,80%	6.449.763	5,70%	2.499.668
2. Demanden elevados costos de adaptación productiva	7.057.029	6,20%	6.867.901	6%	189.128
3. Baja densidad poblacional	16.009.472	14%	15.714.187	13,80%	295.285
4. Altos índices de pobreza	13.348.702	11,70%	13.093.036	11,50%	255.666
5. Carecen de infraestructura mínima	6.515.757	5,70%	5.022.982	4,40%	1.492.775
Intersección requisitos 1 al 4	4.598.875	4%	3.990.004	3,50%	608.871
Requisito 5	6.515.757	5,70%	5.022.982	4,40%	1.492.775
Total área de referencia	7.278.964	6,4%	5.022.982	4,8%	2.255.982

Los principales cambios entre la versión en discusión y el Conpes están el aumento de las *áreas de referencia* en departamentos como Antioquia, Cauca, Casanare, Córdoba, Magdalena, Meta, Santander y Tolima, y la inclusión de áreas en Boyacá, Cesar, Cundinamarca, Huila, La Guajira y Norte de Santander (Mapas 1 y 2).



Fuentes: Conpes y Versión para discusión 1.

Las mayores superficies de las *áreas de referencia* se localizan en departamentos de la región de la Orinoquía (76%), seguidos por la región de la Costa Caribe (17%) - Mapa 3. En la primera, la

Contraloría General de la República, la Superintendencia de Notariado, el Ministerio de Agricultura y congresistas y organizaciones sociales y académicas en 2013 documentaron procesos de ocupación, adjudicación y/o apropiación indebida de baldíos en Meta y Vichada (*situaciones imperfectas*)⁴, así como acumulaciones de predios con origen de baldíos infringiendo la prohibición de la Ley 160 de 1994⁵.

Sobre las *situaciones imperfectas* definidas en la Ley Zidres y su decreto reglamentario, se autoriza su saneamiento, lo que es ratificado en el Conpes 3917. Con ello se indultan situaciones como las del Proyecto La Fazenda del grupo Aliar y Contegral en el predio El Brasil⁶ -otrora de propiedad del fallecido esmeraldero Víctor Carranza, cuestionado por sus supuestos nexos con grupos narcoparamilitares- y las adjudicaciones de baldíos a miembros de la Unidad Técnica Legislativa del exsenador Habib Merheg⁷.

Frente a las segundas, denominadas por la Misión de Transformación del Campo, *proyectos empresariales de gran interés pero cuya seguridad jurídica está... en entredicho*⁸, la Ley Zidres amnistió el acaparamiento de predios adjudicados antes de la entrada en vigencia de la citada Ley 160⁹. Con esta medida, se intenta sanear la “acumulación de bienes inicialmente adjudicados como baldíos”, pese a los hallazgos de la Contraloría en 2013¹⁰, los que fueron trasladados ese año a la Fiscalía y a la Procuraduría con el fin de que se investigara si se configuraron conductas penales y disciplinarias, y a la Agencia Nacional de Tierras para que continuará¹¹ y adelantara las acciones judiciales tendientes a su recuperación¹². Entre los casos en estudio de las citadas entidades se encuentran los de Poligrow¹³, Cargill¹⁴ y Riopaila¹⁵, reiterados por la Contraloría en 2017 y 2018¹⁶.

En la región Costa Caribe, el Centro Nacional de Memoria Histórica ha documentado el proceso violento de contrarreforma agraria. Lo anterior es corroborado en sentencias de Justicia y Paz y de restitución de tierras, en las que se han evidenciado los patrones criminales de desplazamiento y despojo a sangre y fuego a favor de paramilitares y sus aliados no desmovilizados (Vgr: Sor Teresa Gómez¹⁷ y Augusto ‘Tuto’ Castro Pacheco)¹⁸, así como el aprovechamiento o usufructo de la violencia por parte de personas naturales y empresas que no pudieron demostrar su buena fe exenta de culpa (Vgr: Argos en Montes de María¹⁹, María Teresa y José Vicente Rueda Acevedo en

⁴ <https://verdadabierta.com/las-situaciones-imperfectas-de-la-ley-zidres/>

⁵ El inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 prohibía la acumulación de inmuebles con origen de baldíos que superaran el tamaño de una Unidad Agrícola Familiar (UAF), antes y después del 5 de agosto de 1994, fecha en que inició su vigencia.

⁶ Ver: <https://www.las2orillas.co/la-fazenda-el-megacriadero-de-cerdos-en-los-llanos-al-que-le-apostaron-uribe-y-santos/>

⁷ Ver: <http://www.misionrural.net/fscommand/tenencia.pdf> y <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15597879>.

⁸ DNP (2015), *Saludar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo. En: El campo colombiano un camino hacia el bienestar y la paz*. Tomo 3. Disponible en : <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agricultura%20y%20pesca/TOMO%203.pdf>, páginas. 282 y 283).

⁹ Párrafo 3º del artículo 3 de la Ley Zidres.

¹⁰ Ver: https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/703164/Inf_Baldios_pub2017.pdf/fc83b206-c806-414e-a253-6bf355b01ccf

¹¹ Sobre las demandas interpuestas por el Incoder en 2013, la Agencia Nacional de Tierras reconoce que no tiene información sobre el estado de los procesos. Ver: <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/01/Informe-de-gestion-2017-ANT-31.01.2018-v2.pdf>, página 106.

¹² La Agencia Nacional de Tierras diseñó un protocolo para analizar los casos de acumulación de UAF remitidos por la Contraloría, congresistas y particulares. Ver: <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/01/Informe-de-gestion-2017-ANT-31.01.2018-v2.pdf>, páginas 57, 66 y 67.

¹³ Ver: <https://www.somo.nl/wp-content/uploads/2015/11/El-caso-de-Poligrow-resumen-2017.pdf>

¹⁴ Ver: http://rutasdelconflicto.com/especiales/vichada/tierra_hombres_sin_tierra.html

¹⁵ Ver: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-chicharron-baldios/346489-3>

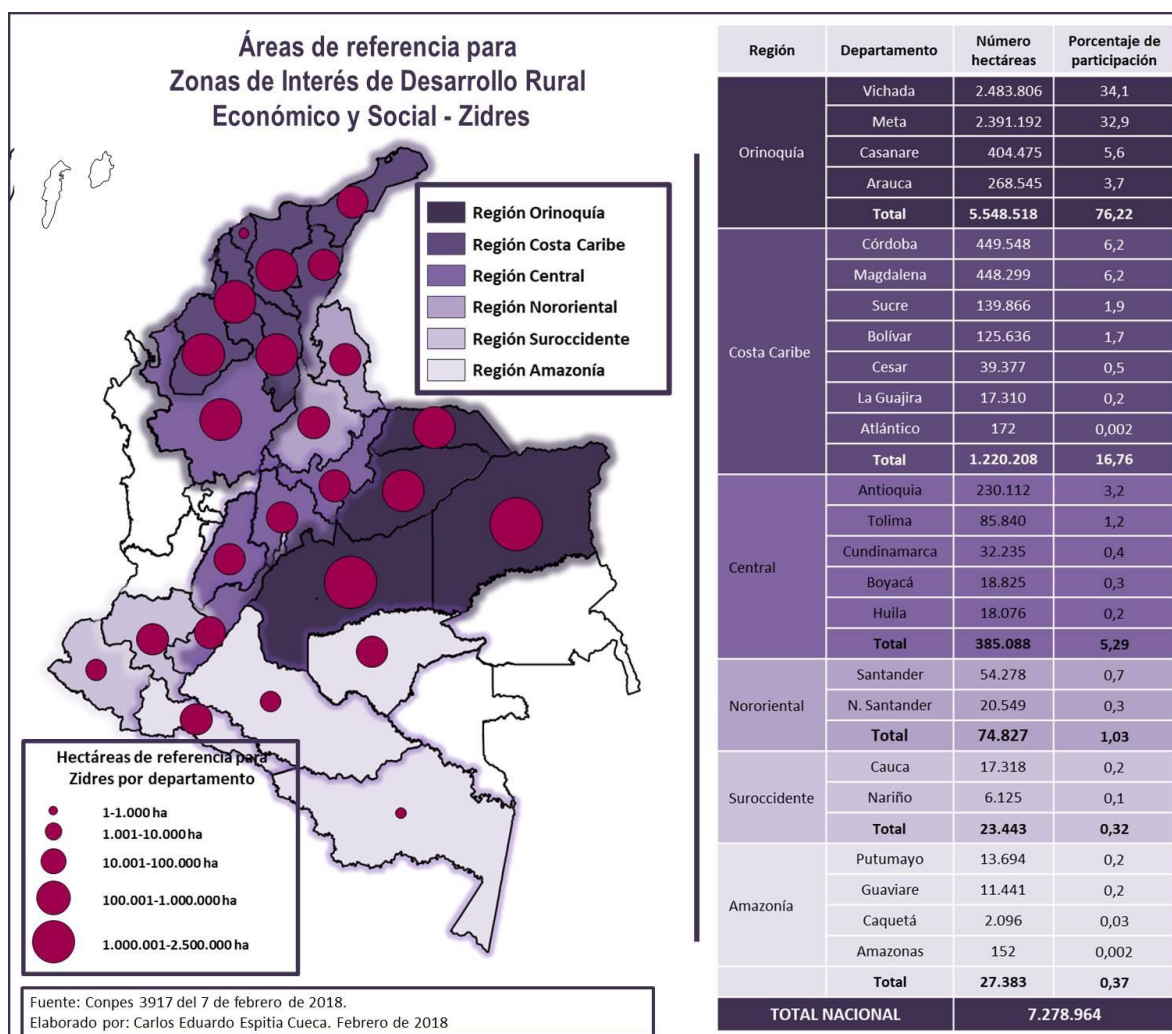
¹⁶ Ver: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/revivio-la-controversia-por-baldios-en-manos-de-politicos-y-grupos-economicos-articulo-693067> y https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/-/asset_publisher/Jl4Sa8JTmjbW/content/con-el-traslado-de-los-ultimos-10-casos-pendientes-contraloria-general-culmino-analisis-de-antecedentes-relacionados-con-presunta-acumulacion-irregula

¹⁷ Ver: http://www.elcolombiano.com/historico/denuncian_120_casos_de_despojo_de_tierras_de_sor_teresa_gomez_en_antioquia-GYEC_264406

¹⁸ Ver: Tribunal Superior de Cartagena. Radicado 2013-0090-02 del 29 de noviembre de 2016.

¹⁹ Ver: Tribunal Superior de Cúcuta. Radicado 2014-0004-00 del 17 de febrero de 2016; Tribunal Superior de Cali. Radicado 2014 00004 01 del 18 de agosto de 2016, Tribunal Superior de Cartagena. Radicado 2014-00003-00 del 21 de septiembre de 2016, Tribunal Superior

Salaminita, *el pueblo fantasma* en Pivijay, Magdalena)²⁰, o que están en trámite de hacerlo (Vgr: Argos en la parcelación Santa Fe en Becerril, Cesar)²¹. A ello se suman situaciones que aún están por esclarecerse, como las de los emprendimientos empresariales en regiones como la Mojana²² y la Depresión Momposina²³, en las que existen numerosas solicitudes de restitución de tierras.



Si bien es cierto que aún no se ha definido y delimitado la primera Zidre (ver: Pasos de constitución), la puesta en marcha del *nuevo* modelo va un poco más adelante que la de la Reforma Rural Integral del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. A diciembre de 2017, según la Agencia Nacional de Tierras, no existían avances en la identificación de las tres millones de hectáreas que deben ingresar al Fondo de tierras²⁴ por causas como las

de Antioquia. Radicado 2013 00077 00 del 12 de octubre de 2016 y Tribunal Superior de Cartagena. Radicado 2014-00087-00 del 31 de octubre de 2016.

²⁰ Ver: Tribunal Superior de Antioquia. Radicado 2014-00010-00 del 16 de diciembre de 2016.

²¹ Ver: <https://verdadabierta.com/especiales-v/2017/restitucion-cesar/empresas-tiznadas-tierras-santa-fe-cesar.html>

²² Ver: <https://www.elheraldo.co/sucre/despojados-reclaman-8-mil-has-de-la-mojana-243756>

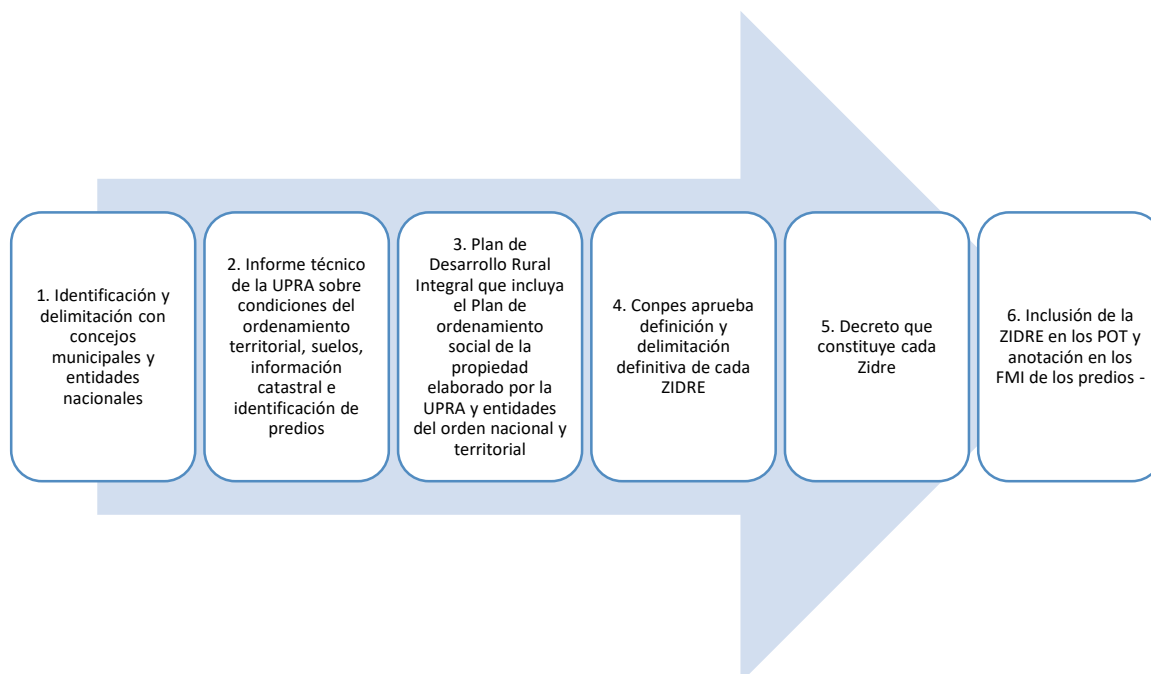
²³ Ver: <https://www.rcnradio.com/colombia/caribe/la-depresion-momposina-las-lobas-serian-las-nuevas-zonas-la-restitucion-tierras-bolivar-2017>

²⁴ Ver: Artículos 18 a 24 del Decreto Ley 902 de 2017.

dificultades para registrar los baldíos de la Nación y recibir materialmente los inmuebles rurales en extinción de dominio judicial²⁵.

A ello se suman los inexistentes progresos en la recuperación de las UAF acumuladas, y las iniciativas legales para amnistiar a los *particulares que con posterioridad al 5 de agosto de 1994 hubieren violado el inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994* (Resaltado fuera de texto)²⁶, mediante figuras como la *regularización por confianza legítima* y el *reconocimiento a la función social de la propiedad* contempladas en el proyecto de ley de finales de 2017²⁷.

Pasos de constitución de una Zidre



Elaboración Indepaz con base en Ley 1776 de 2016 y Conpes 3917 de 2018.

²⁵ Ver: <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/01/Informe-de-gestion-2017-ANT-31.01.2018-v2.pdf>, páginas 127 y 130.

²⁶ Proyecto por el cual se adoptan disposiciones de Ordenamiento Social de la Propiedad y Tierras Rurales de abril de 2017, disponible en: <https://verdadabierta.com/el-proyecto-que-ataca-el-alma-de-la-reforma-agraria-integral/>

²⁷ Ver: <https://colombia2020.elespectador.com/pais/borron-y-cuenta-nueva-en-materia-de-tierras>