

¿El gobierno nacional le pone otro ‘freno’ a la Reforma Rural Integral?

Verdad Abierta¹

Se acaba de aprobar un documento Conpes que define las potenciales áreas para desarrollar Zidres, cuestionadas por permitir acumulación de baldíos. Dos expertas advierten las falencias y contradicciones de ese documento, de cara a la implementación del primer punto del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las Farc.



El gobierno nacional concluyó que cinco (5) millones de hectáreas son las áreas potenciales para desarrollar Zidres (Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social). Así quedó en un documento del Consejo de Política Económica y Social (Conpes), aprobado el pasado miércoles 7 de febrero, que proyecta estas hectáreas, principalmente sobre los departamentos de Meta, Vichada, Casanare, Arauca, Bolívar, Sucre, Magdalena, Córdoba y Antioquia. (Ver documento Conpes páginas 42 y 43²)

La decisión no es de poca monta. Las Zidres han sido cuestionadas por sus efectos en la Reforma Rural Integral, acordada en La Habana, Cuba y consignada en el punto 1 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto pactado con la guerrilla de las Farc, que fue rubricado el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón, de Bogotá.

Mientras el gobierno nacional promete que son la apuesta por un “nuevo modelo de desarrollo económico regional”, basado en alianzas entre empresarios y campesinos, varias organizaciones de víctimas, académicos y congresistas han denunciado que las Zidres son una figura que legaliza la acumulación de baldíos y, por tanto, reduce la disposición de tierras de la Nación para titular a comunidades que carecen de ellas o tienen extensiones insuficientes. (Leer más en: “Estamos perdiendo la ocasión de resolver los problemas de la tierra³” y La Reforma Rural Integral, a ‘fuego’ lento⁴).

El documento Conpes proyecta las Zidres sobre la Altillanura y los Montes de María, dos regiones donde precisamente la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario ha denunciado la acumulación de baldíos a manos de particulares y empresarios, que usaron fiducias o sociedades anónimas simplificadas (S.A.S.) para evadir la Ley Agraria 160 de 1994, que prohíbe la acumulación de tierras.

Aunque el organismo de control exigió al antiguo Incoder y ahora a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) su recuperación por tratarse de patrimonio de la Nación, los esfuerzos institucionales han sido

¹ Artículo publicado en www.verdadabierta.com <https://verdadabierta.com/gobierno-nacional-le-pone-freno-la-reforma-rural-integral/>

² <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/02/Conpes-3917-Febrero-7-de-2018.pdf>

³ <https://verdadabierta.com/estamos-perdiendo-la-ocasion-de-resolver-los-problemas-de-la-tierra/>

⁴ <https://verdadabierta.com/la-reforma-rural-integral-a-fuego-lento/>

prácticamente nulos, según lo ha advertido la Corte Constitucional. (Leer más en: Contraloría le recordó a la ANT en dónde y quiénes acumularon baldíos⁵ y El lío de organizar los baldíos en Colombia⁶)

Justamente ayer, la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario anunció la conclusión del análisis de diez casos más de supuestas acumulaciones irregulares de baldíos y estableció que “las actuaciones llevadas a cabo por los particulares relacionados en estos nuevos casos no se enmarcan dentro de la competencia constitucional y legal de este organismo de control”.

No obstante, este ente de control dispuso el traslado de esas decisiones a la Agencia Nacional de Tierras, Procuraduría, Fiscalía y, en algunos casos, a la Superintendencia de Sociedades y de Notariado y Registro, para que, de acuerdo con sus competencias, “establezcan si las actuaciones de estos particulares pueden suponer algún otro tipo de actuación o de decisión por parte de dichas autoridades”.

En estos diez casos se incluyen a empresas como Aceite Manuelita, Fiduciaria de Occidente-Forest First SAS, Wood/Timberland-Holdings Limited, Fiducia Helm Trust predio El Brasil-Agua Linda Inversiones. (Leer más en: Comunicado de Prensa 026⁷).

“El Conpes aprobado recientemente proyecta cinco millones de hectáreas para desarrollar Zidres, una figura cuestionada por favorecer la acumulación de baldíos en zonas donde hay comunidades que reclaman el acceso a tierras o hay comunidades que esperan títulos colectivos.”

Voces críticas

Para las abogadas Jhenifer Mojica Flórez, de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), y Yamile Salinas Abdala, del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), el Conpes presenta falencias técnicas y constitucionales, y se articula con otras decisiones institucionales que van en contravía del Acuerdo de Paz firmado con las Farc.

“Hay ausencia de información técnica”: Mojica

El Conpes indica que las potenciales áreas para desarrollar Zidres fueron definidas a partir de un estudio realizado por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (Upra), adscrita al Ministerio de Agricultura. Pero la abogada Jhenifer Mojica Flórez advierte que ese estudio presenta un “deficiente proceso técnico”, pues funda la zonificación en mapas a escala 1:100.000 cuando los municipios manejan información a escalas 1:25.000. En otras palabras, la proyección fue realizada de forma general y no en detalle, clave para verificar si sobre esas áreas hay restricciones para Zidres.



Adicional a ello, explica, el Conpes recurre a “definiciones arbitrarias” para ‘argumentar’ que esas 5 millones de hectáreas sí cumplen con los criterios para ser potenciales Zidres, tales como: que estén aisladas de centros urbanos significativos, demanden elevados costos de adaptación productiva, tengan baja densidad poblacional, presenten altos índices de pobreza y carezcan de infraestructura para el transporte o la comercialización de los productos.

“De manera continua, las conclusiones técnicas reconocen la falta de información

⁵ <https://verdadabierta.com/contraloria-le-recordo-a-la-ant-quien-y-donde-se-acumulan-baldios/>

⁶ <https://verdadabierta.com/el-lio-de-organizar-los-baldios-en-colombia/>

⁷ <https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/>

[/asset_publisher/JI4Sa8JTmjbW/content/con-el-traslado-de-los-ultimos-10-casos-pendientes-contraloria-general-culmino-analisis-de-antecedentes-relacionados-con-presunta-acumulacion-irregula](#)

para precisar los alcances de restricciones y requisitos legales para la identificación de las zonas con potencial Zidres, y pese a ello se atreve a arrojar un mapa”, dice la abogada.

Y señala, por ejemplo, que el Conpes reconoce que no encontró información disponible para “identificar y representar espacialmente” las áreas donde hay comunidades indígenas y negras. Lo grave es que la Corte Constitucional señaló que las Zidres no pueden desarrollarse sobre territorios étnicos que ya fueron reconocidos por el gobierno o que están en proceso de constitución.

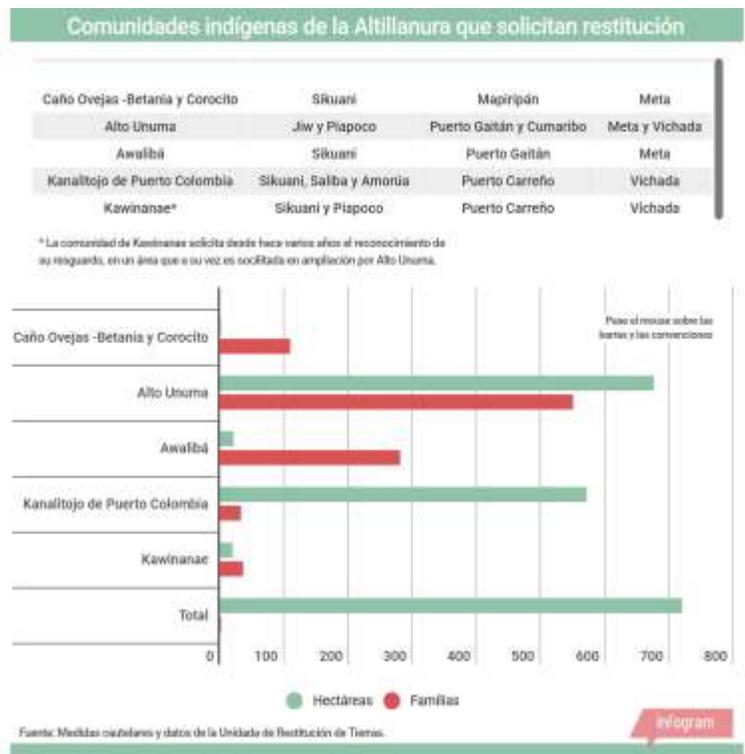
Por falta de información detallada, apunta la experta, el Conpes también acepta que no sabe si las áreas proyectadas tienen restricciones respecto a los usos del suelo permitidos por los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), así como presencia de amenaza o riesgo por desastres naturales. Pero preocupa aún más que el documento no hace referencias específicas sobre excluir de las potenciales áreas Zidres aquellos predios afectados por el abandono y despojo de tierras por el conflicto armado, que son objeto de restitución de tierras mediante la Ley 1448 y los Decretos 4633 y 4335 del 2011, como lo exige también la Corte Constitucional.

Verdad Abierta corroboró que solo en Meta y Vichada, donde el Conpes proyectó áreas potenciales para Zidres, hay 719 mil hectáreas de comunidades indígenas reclamadas en procesos de restitución. Seis resguardos que fueron víctimas del conflicto armado han presentado sus solicitudes ante la Unidad de Restitución de Tierras, a la espera de que sus casos sean estudiados y fallados por un juez especializado.

Sobre la falta de claridad del Conpes, Mojica se refiere, además, a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), que están en proceso de constitución: “En la actualidad están en ese proceso siete Zonas de Reserva Campesina, con un área de 953.842 hectáreas, que no fueron excluidas de las zonas con potencial de Zidres. Valga aclarar que estas zonas no han terminado de constituirse, pese a que llevan más de siete años en proceso de constitución, entre otras razones por la negativa del gobierno nacional de atender esta demanda de los campesinos, la cual, además, hace parte del acuerdo agrario del proceso de paz”. (Leer más en: Puerto Matilde: la vida en una zona de reserva campesina⁸)

La abogada comenta que el Conpes es muy limitado en excluir del área potencial Zidres a los ecosistemas estratégicos, parques naturales, páramos y humedales: “No se excluye el Área de Manejo Ambiental de la Macarena (Amem), ni los distritos de conservación de suelo; las cuencas hidrográficas, las zonas de recarga de acuíferos ni los más de 300 biomas de conservación que hay en el país”.

En conclusión, la generalidad con que el Conpes mapeó las potenciales áreas para Zidres contradice a la Corte Constitucional en la sentencia C-077 de 2017⁹, en la que advierte que “las Zidres, como esquema de ordenamiento productivo, no vulneran los derechos de la población campesina a sus tierras y territorios”, reitera Mojica.



⁸ <https://verdadabierta.com/puerto-matilde-la-vida-en-una-zona-de-reserva-campesina/>

⁹ <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-077-17.htm>

“Una pieza más para favorecer la acumulación”: Salinas

Para la abogada Yamile Salinas Abdala, la aprobación del Conpes es sólo una pieza en el ‘andamiaje’ del diseño de política pública con el que el gobierno nacional busca legalizar la acumulación de baldíos. Ya lo ha hecho desde lo jurídico con la Ley Zidres, desde enero de 2016, y durante el 2017, en el contexto del posacuerdo, con el Decreto Ley 902 y un Proyecto de Ley complementario a éste, que amplía el uso de baldíos para el desarrollo de la agroindustria o proyectos de interés público. (Leer más en: Las situaciones imperfectas de las Zidres¹⁰ y ¿A quién favorece el uso ampliado de baldíos propuesto por el gobierno nacional?¹¹).

“La Corte Constitucional determinó que no puede haber Zidres sobre territorios étnicos ya construidos o en proceso de constitución; sobre Zonas de Reserva Campesina, ni sobre ecosistemas estratégicos, parques naturales, páramos o humedales.”

La intención de poner en ‘jaque’ la Ley 160 de 1994, que dispone la exclusividad de los baldíos para la reforma agraria, también ha quedado consignada en decisiones de la Superintendencia de Notariado y Registro. El 27 de abril de 2017 el superintendente encargado, Jairo Mesa, emitió una instrucción administrativa que avala el registro de tierras acumuladas antes de 1994. La abogada cuestiona la coincidencia de que tal orden ya sido dada cuando todavía no existía un Conpes que definiera las potenciales áreas para Zidres. (Instrucción de la Superintendencia¹²)

Salinas Abdala señala que la preocupación sobre los efectos de las Zidres fue advertida por dos magistrados en su salvamento de voto, a propósito de la sentencia C-077 de 2017 que declaró “constitucionales” las Zidres. Los magistrados María Victoria Calle y Jorge Iván Palacio señalaron que el campo colombiano se caracteriza por tener uno de los niveles más altos de inequidad en el reparto de la tierra en el planeta y que las llamadas “tierras buenas”, dispuestas para la reforma agraria, “están ya concentradas en pocas manos”.

En esa ocasión, ambos magistrados indicaron, además, que los baldíos no están plenamente identificados y que muchos de ellos no están en manos del Estado por causa de los “los fenómenos de violencia, corrupción, proyectos económicos y estrategias de despojo disfrazadas de negocios legales”. El problema de fondo, entonces, es que sin baldíos el gobierno nacional no podrá cumplir con la Reforma Rural Integral, partiendo de que esta es una condición para que haya una “paz estable y duradera”.

Por eso para Mojica Flórez y Salinas Abdala es preocupante que el Conpes haya definido unas potenciales áreas para desarrollar Zidres, no solo bajo un “deficiente proceso técnico”, sino cuando la Agencia Nacional de Tierras, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Upra no han cumplido con el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales, como les ordenó la Corte Constitucional en la sentencia T- 488 de 2014, que es el punto de partida para saber qué, cómo y dónde están las tierras de la Nación. 



¹⁰ <https://verdadabierta.com/las-situaciones-imperfectas-de-la-ley-zidres/>

¹¹ <https://verdadabierta.com/a-quien-favorece-el-uso-ampliado-de-baldios-propuesto-por-el-gobierno-nacional/>

¹² <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/02/Instruccio%CC%81n-de-la-Superintendencia.pdf>