

Zidres con cuota inicial

Yamile Salinas Abdala¹

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 rural.² 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 que incluirá el inventario baldíos³.

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 oficiales.⁴ 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.

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).

¹ Consultora Indepaz. <http://www.indepaz.org.co/>

² Ver: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2005%20comunicado%2008%20de%20febrero%20de%202017.pdf>

³ Ver: Sentencia T 488 del 9 de julio de 2014 y Autos 1o de diciembre de 2015, 222 de 2016 y 040 de 2017.

⁴ 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. Carece 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

Mapa 1. Documento borrador

Capa de zonificación de áreas potenciales para adelantar procesos de constitución de Zidres



Fuente: UPRA (2017).

Mapa 2. Conpes

Áreas de referencia como insumo de constitución de las Zidres.



Fuente: UPRA (2018).

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*)⁵, así como acumulaciones de predios con

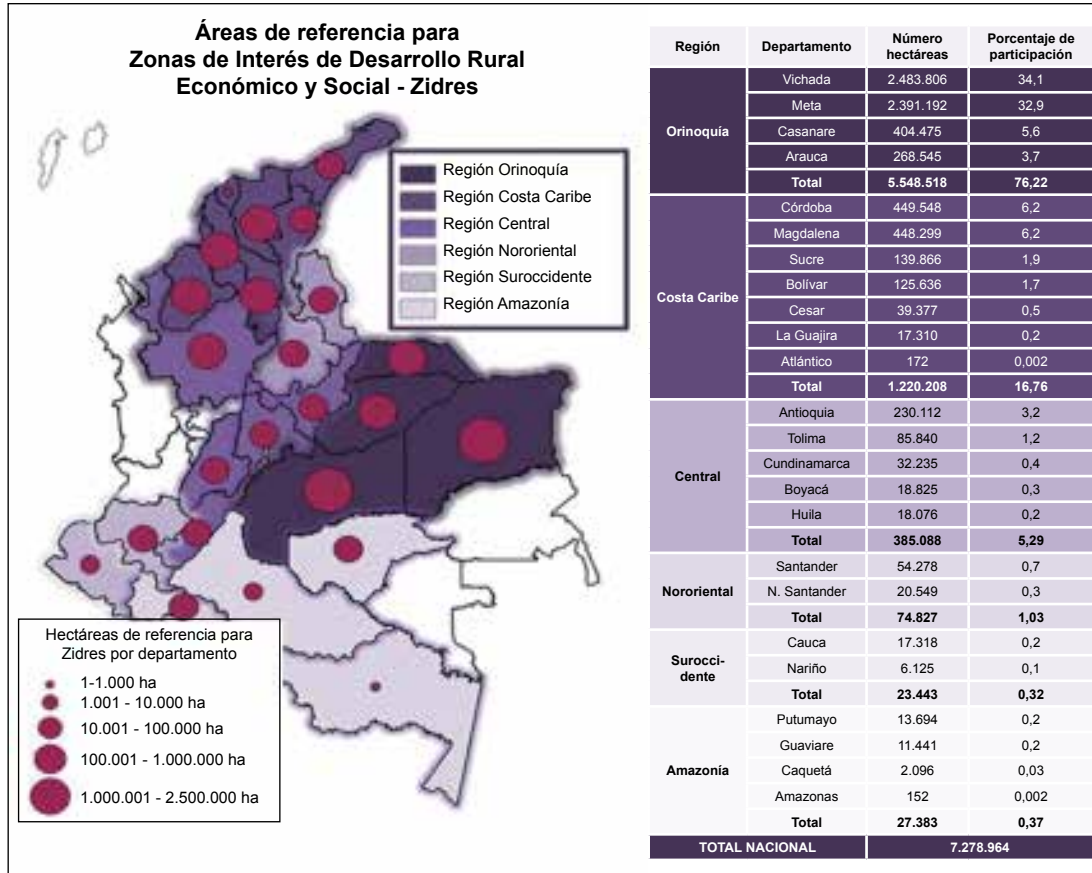
origen de baldíos infringiendo la prohibición de la Ley 160 de 1994⁶.

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 Brasil⁷ –otrora de propiedad del fallecido esmeraldero Víctor Carranza, cuestionado por sus supuestos nexos con grupos narcoparamilitares– y las adjudicaciones de baldíos

⁵ <https://verdadabierta.com/las-situaciones-imperfectas-de-la-ley-zidres/>

⁶ 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.

⁷ Ver: <https://www.las2orillas.co/la-fazenda-el-megacriadero-de-cerdos-en-los-llanos-al-que-le-apostaron-uribe-y-santos/>



a miembros de la Unidad Técnica Legislativa del exsenador Habib Merheg⁸.

Frente a las segundas, denominadas por la Misión de Transformación del Campo, *proyectos empresariales de gran interés pero cuya seguridad jurídica está... en entredicho*⁹, la Ley Zidres amnistió el acaparamiento de predios adjudicados antes de la entrada en vigencia de la citada Ley 160. Con esta medida, se intenta sanear la “acumulación de bienes inicialmente adjudicados como baldíos”, pese a los hallazgos de la Contraloría en 2013, 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 continuara y adelantara las acciones judiciales tendientes a su recuperación. Entre los casos en estudio de las citadas entidades se encuentran los de Poligrow, Cargill y Riopaila, reiterados por la Contraloría en 2017 y 2018.

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 Gómez y Augusto ‘Tuto’ Castro Pacheco), 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 María, María Teresa y José Vicente Rueda Acevedo en Salaminita, *el pueblo fantasma* en Pivijay, Magdalena), o que están en trámite de hacerlo (Vgr: Argos en la parcelación Santa Fe en Becerril, Cesar). A ello se suman situaciones que aún están por esclarecerse, como las de los emprendimientos empresariales en regiones como


⁸ Ver: <http://www.misionrural.net/fscommand/tenencia.pdf> y <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15597879>

⁹ DNP (2015), Saldar 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](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agricultura%20y%20pesca/TOMO%203.pdf), páginas. 282 y 283).

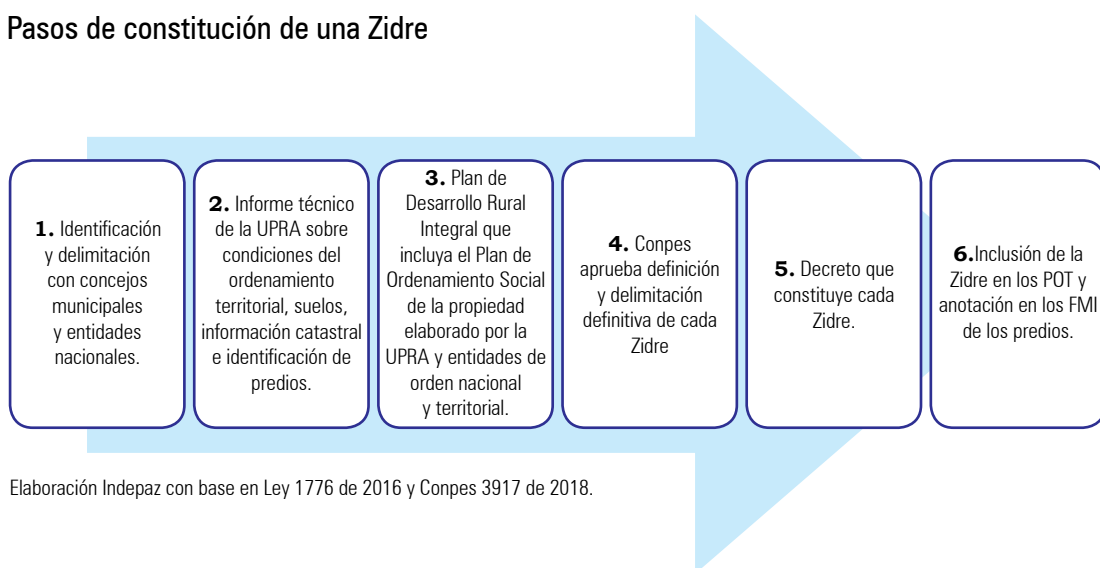
la Mojana y la Depresión Momposina, en las que existen numerosas solicitudes de restitución de tierras.

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 tierras por causas como las dificulta-

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

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), 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 2017. 

Pasos de constitución de una Zidre



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

