

Esta iniciativa pretende crear zonas especiales de desarrollo en el campo, pero el gobierno deberá resolver problemas históricos relacionados con la tierra y el conflicto armado si quiere ser más efectivo. Por Ivonne Rodríguez González

El proyecto de ley que propone la creación de las llamadas Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (Zidre) deja a la vista más interrogantes que respuestas a la política de desarrollo rural que pretende impulsar el gobierno del presidente Juan Manuel Santos.

De acuerdo con esta iniciativa gubernamental, que ya fue presentada ante el Congreso, las Zidre son “áreas geográficas aisladas de los centros urbanos más significativos; demandan elevados costos de adaptación productiva; tienen baja densidad poblacional y altos índices de pobreza; carecen de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos, y, por sus características agrológicas y climáticas, resultan inapropiadas para desarrollar unidades de producción familiar”. ([Lea el proyecto aquí](#))

Los interrogantes surgen cuando se contrasta la propuesta con la realidad del país, caracterizada por tener problemas históricos en la identificación de los predios rurales, fallas en la titulación, acumulación irregular de tierras baldías, zonas despojadas en proceso de reclamación, dificultades en el reconocimiento de territorios ancestrales a indígenas y afros, y donde, además, persiste el conflicto armado.

Si bien el proyecto de ley señala que la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (Upura) del Ministerio de Agricultura definirá estas zonas y que los empresarios interesados en desarrollar estos proyectos con campesinos deberán inscribir sus propuestas en el Ministerio, aún no se tiene claro dónde se crearán esas Zidras.

Por lo pronto, el superintendente de Notariado y Registro, Jorge Enrique Vélez, asegura que ni las empresas acumularán tierras de origen baldío ni los campesinos perderán sus predios. (Lea: [“Aquí no se habla de titularidad sino de productividad”](#))

Las críticas al proyecto no se han hecho esperar. Aunque los Zidre pueden desarrollarse sobre predios privados o públicos, las alianzas con campesinos se realizarán en realidad sobre predios de origen baldío o terrenos que aún son tierras de la Nación, parte de las cuales, según Camilo González, director del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, “son territorios étnicos o de colonización”, lo

que en la práctica significa que el gobierno tendrá primero que saber quiénes viven en estas áreas.

El problema es que la Nación no sabe cuánta tierra posee bajo el concepto de baldíos ni cuánta fue apropiada de manera irregular por particulares y empresarios en diversas regiones del país.

Según un informe presentado por el Ministerio de Agricultura en mayo de 2013, el gobierno identificó 1.879 expedientes de titulación de baldíos irregulares durante el período 2006-2010 en los departamentos de Antioquia, Meta, Vichada, Guaviare, Caquetá, Guainía, Amazonas, Norte de Santander y Santander. ([Ver documento](#))

Aunque según la Ley 160 de 1994, de Propiedad Rural, los baldíos son destinados para comunidades pobres que requieren de una porción de tierra para subsistir y progresar, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) encontró que, en numerosos casos, les fueron titulados a personas que no tenían vocación campesina, contaban con un gran patrimonio económico y ya eran propietarios de otros predios.

En muchos de esos casos hubo ocupación de lagunas, ciénagas y playas, y en el pasado el Incoder les tituló a estas personas más de una Unidad Agrícola Familiar (UAF), la porción de tierra que el gobierno considera -según la productividad de los suelos- es suficiente para que una familia se sostenga por medio de su trabajo y salga adelante.

La Superintendencia de Notariado y Registro ha realizado 22 estudios de títulos registrados en las oficinas de instrumentos públicos, y encontró que empresarios y particulares acumularon baldíos en la Altillanura, Montes de María, Urabá, Norte de Santander, Cesar y Magdalena.

El informe que presentó la Contraloría en febrero de 2014 ([lea aquí](#)) sobre apropiación irregular de baldíos en la Altillanura resume los casos de las empresas Grupo Mónica Semillas, Cargill, Riopaila, Luis Carlos Sarmiento Angulo-Corfic Colombiana, Helm Trust S.A., La Fazenda, Carlos Aguel Kafruni, Aceites Manuelita y Poligrow, que suman 173 mil hectáreas de baldíos acumulados, algunos en Meta, otros en Casanare y unos más en Vichada (Lea: [Polémica por tierras explotadas por agroindustrias y mineras](#); [Cuestionan 52 mil hectáreas de la multinacional Cargill](#); y [Lupa a tierras que explota Aceites Manuelita en Casanare](#)).

Sobre el bache que existe en la política rural al no haber un inventario de baldíos, el 9 de julio de 2014 la Corte Constitucional marcó un precedente con la Sentencia T 488 tras fallar sobre un caso en el municipio de Paz de Ariporo, Casanare ([Lea la sentencia aquí](#)).

La Alta Corte le dio dos meses al Incoder para comenzar “un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la nación dispuestos a lo largo y ancho del país”, y dispuso que la Procuraduría y la Contraloría vigilarán el cronograma que presente el Incoder.

Un problema adicional a la inexistencia del inventario de baldíos es que no hay un censo agropecuario actualizado. De tenerse, permitiría establecer, por ejemplo, cuántas personas habitan en el sector rural y cuál es el uso que se le está dando a la tierra.

Las cifras más recientes del Ministerio de Agricultura, que datan de 2009, advierten que la tierra está subutilizada. Según un informe de la organización británica Oxfam, de las 42 millones de hectáreas con aptitud agropecuaria, 40 millones estaban explotadas en ganadería extensiva, dejando muy poca tierra para la producción de alimentos ([Lea informe Divide y comprarás](#)).

Este mismo informe advierte que en el país no sólo hay dificultades con la acumulación de baldíos y la subutilización de las tierras productivas, sino que la distribución de la propiedad rural ha sido inequitativa. El Gini, que es un indicador de desigualdad, fue de 0,841 en el año 1960; en 2009 este pasó a 0,885. Es decir que la desigualdad aumentó, dado que mientras el indicador esté más cerca al número uno la concentración es mayor.

### ¿Inconstitucional?



*Según el superintendente de Notariado y Registro Jorge Enrique Vélez, los campesinos no perderán la titularidad de sus tierras y las empresas no acumularán predios de origen baldío. El funcionario asegura que se trata de acuerdos asociativos en los que el campesino puede voluntariamente aportar la tierra al proyecto o incluso venderla. Foto: Juan Diego Restrepo E.*

Carlos Duarte, investigador del Centro de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana de Cali, explica que la implementación de las figuras de consejos

comunitarios, resguardos y reservas campesinas presenta problemas relacionados con fallas en la desactualización del catastro, la titulación, acumulación y superposición con predios titulados a particulares y empresas. Según datos del Centro de Estudios, en las regiones proyectadas por la Superintendencia para desarrollar las Zidre hay 433 resguardos, 25 zonas de reserva campesina y agroalimentarias, además de 20 territorios colectivos afro.

Por eso considera que el cuestionamiento de fondo al proyecto de ley “no está en el registro sino en saber si se está interpretando de manera adecuada el espíritu de la Ley 160, y en saber si es constitucional o no. La inconstitucionalidad debe argumentarse bajo los artículos 64 y 65 de la Constitución, que defienden los derechos campesinos sujetos de reforma agraria, y el uso del suelo para la producción de alimentos”.

Duarte señala que hay que analizar si el proyecto va en contravía de la Ley 160 de 1994, que es la norma rural vigente. “Ésta señala que los baldíos son para personas sujetas de reforma agraria y que esa asignación de tierra se realizará por medio UAF. En el nuevo proyecto, la validez de las Unidades Agrícolas Familiares queda en entredicho”, indica.

El académico se refiere al artículo 9 del proyecto de ley que indica que en las Zidre los empresarios no podrán adquirir sino recibir en concesión por un tiempo determinado o recibir en aporte -de manos de los campesinos- predios inicialmente adjudicados como baldíos. El artículo 72 de la Ley 160 impide este tipo de adquisiciones cuando un comprador excede la UAF ([Lea aquí la Ley 160](#)). Pero el proyecto plantea, según sostiene el Superintendente de Notariado, que las Zidre podrán ser extensas, superando incluso las Unidades Agrícolas, pues éstas dependerán de la cantidad de tierra que requieran los proyectos asociativos.

Camilo González señala que el proyecto de Ley no puede convertirse además en una figura que anule la Ley 1728 de julio de 2014, que ratifica que los baldíos deben ser adjudicados a campesinos pobres por medio de Unidades Agrícolas ([Lea aquí la Ley 1728](#)).

Otra crítica planteada al proyecto de Ley cuestiona si estas Zidre legalizarán las acumulaciones de baldíos que realizaron las empresas mencionadas en la Altillanura. “¿Qué va a suceder con lo que está acaparado? La pregunta es si el

proyecto producirá una serie de ventas simuladas. Por ejemplo, que una persona que compró de forma irregular ahora vaya a una notaría con el campesino y a la luz de esta nueva figura (Zidre) recomponga la propiedad del predio”, dice González.

Al respecto, Duarte opina que si el proyecto llega a ser Ley no debe ser retroactiva, es decir, que no aplique para casos del pasado. Jairo Alonso Mesa, superintendente delegado de Tierras, asegura que el documento está todavía en borrador y que el gobierno está abierto a la crítica para mejorar la propuesta.

Según Mesa, la idea es que no sea retroactiva y aclara que en caso de que los empresarios utilicen las Zidre como tierras de ‘engorde’ y no las hagan productivas “se les aplicará el artículo 53 de la Ley 160, que es la extinción del dominio”.

Una arista que complica aún más la puesta en práctica de esta iniciativa es el conflicto armado. Aunque el proyecto señala que el gobierno no aprobará Zidre sobre predios afectados con medidas de protección, en riesgo de desplazamiento o estén solicitados en restitución, las cifras oficiales ponen en evidencia que son varios los territorios afectados por esta situación.

La Superintendencia tiene registradas 7 millones de hectáreas protegidas a causa de la violencia ([Ver presentación](#)). El antiguo Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio, antes adscrito a Acción Social y al Ministerio de Agricultura, calculó que fueron 8 millones las hectáreas abandonadas o despojadas por la violencia de las últimas dos décadas. La Unidad de Restitución de Tierras, creada por la Ley de Víctimas, estima que esta cifra es 6 millones, equivalentes al 15 por ciento de la superficie agropecuaria del país.

Duarte explica que en regiones como los Montes de María “hay una gran cantidad de predios protegidos” y que el gobierno tendrá que analizar la situación de cada región, teniendo en cuenta que en las zonas alejadas no solo persiste el conflicto sino que no hay infraestructura que garantice en un corto plazo la comercialización de lo que se produzca.

González cree que el gobierno le apuesta con el proyecto al posconflicto, “pero teniendo una expectativa de valorización sobre estas tierras lejanas en las que el negocio no va a hacer la inversión sino la plusvalía”, es decir, el aumento del valor de los predios a largo plazo. A su juicio, esto implicará un “modelo de reconquista del territorio con una alta militarización”.

## Proyecto de ley sobre baldíos, más preguntas que respuestas

Haga clic en la imagen de abajo para ir a una infografía interactiva



<http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5502-proyecto-de-ley-sobre-baldios-mas-preguntas-que-respuestas>