

CAMPESINOS SIN TIERRA Y SANEAMIENTO DE BALDIOS A LAS ZIDRES

- algunos riesgos del fast track en tiempos de “paz” -

Marzo 3 de 2017

Por: Paula Álvarez Roa.¹

El Acto Legislativo 01 de 2016² (por medio del cual se establecen los instrumentos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera), señala que después de la refrendación de dicho Acuerdo se tendrán 6 meses (prorrogables por otros 6 meses) para tramitar proyectos e iniciativas legislativas que permitan desarrollar cada uno de los puntos que contiene.

Ese mecanismo fue ratificado por la Corte Constitucional en diciembre de 2016 y es al que se le conoce como el “**fast track**”. Con este se espera por una parte que los proyectos de Ley y actos legislativos que se presenten traten exclusivamente sobre los puntos acordados en La Habana y además le otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir Decretos Ley, que de igual forma buscan facilitar y asegurar la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Sobre este particular es muy claro el artículo 2 transitorio del Acto Legislativo 01 cuando señala que no se podrán utilizar las facultades para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesiten de mayoría calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos³.

Ese procedimiento legislativo especial para la paz de corta duración, ha suscitado fuertes discusiones y preocupaciones, que empezaron a conocerse desde el mes de febrero de 2017 cuando se advertía por un amplio grupo de organizaciones

¹ Politóloga, investigadora en asuntos rurales y ambientales.

²<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%2001%20DEL%207%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf>

³ Ibídem.

sociales que en el fast track se incorporarían asuntos que nada tienen que ver con la implementación del Acuerdo y que lo que generaría es una especie de “renegociación” del mismo. Sectores más críticos señalaron que el gobierno nacional ve el procedimiento como una oportunidad para sacar de la “gaveta” proyectos que no han podido tramitar en el Congreso y ven precisamente en el fast track la vía más expedita para ponerse al día en tales fines. Esa situación se vuelve mucho más compleja si se tiene en cuenta que varias de esas iniciativas ni siquiera serían tramitadas por vía legislativa, sino mediante los Decretos Ley.

Ejemplo de lo anterior es la recientemente conocida pretensión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de tramitar una reforma constitucional, leyes de pago por servicios ambientales, de cambio climático, forestal y reformas para que personas que viven dentro de parques nacionales naturales lo hagan de manera lícita y otra sobre la Ley 2 de 1959 de las Zonas de Reserva Forestal⁴.

Hasta el momento (antes de terminarse los primeros 6 meses del fast track) los textos tienen grados de confidencialidad y son reservados, puede pensarse que saldrán en el “último minuto” para no generar más debate, máxime cuando el Acuerdo de paz ha tenido varios tropiezos, siendo el más recordado el Referendo del 2 de octubre de 2016 cuando ganó el NO y también cuando partidos como el Centro Democrático y fracciones del Conservador se han manifestado en clara oposición a dicho Acuerdo. Otro aspecto a resaltar es que varias de esas iniciativas requieren de la consulta previa con pueblos étnicos, por lo que puede advertirse que dicho proceso no se realizará de la mejor manera y en otros casos intentarán simplemente evitarlo.

Sin embargo la gran preocupación que asalta a muchos es que se incorporen como se dice popularmente “micos” en el fast track y no se respete el criterio planteado en el Acto Legislativo 01 sobre que tanto las iniciativas legislativas como las gubernamentales deben ceñirse estrictamente a lo acordado en La Habana.

⁴ <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/fast-track-y-medioambiente-el-revolcon-del-ministerio/37162>

Punto 1: Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral

Precisamente dentro de los contenidos más controversiales del Acuerdo de paz están los que tienen que ver con el uso y acceso a tierras improductivas, formalización de la propiedad, frontera agrícola y protección de zonas reserva, en especial lo referido en el acápite *1.1.1. Fondo de Tierras para la RRI*, ya que en el Acuerdo Final se establece que el Gobierno Nacional creará un Fondo de Tierras de carácter permanente que dispondrá de 3 millones de hectáreas las cuales provendrán de las siguientes fuentes:

- de la extinción judicial de dominio a favor de la nación
- de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal
- tierras inexploradas, (extinción administrativa de dominio)
- tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública
- tierras donadas
- tierras recuperadas a favor de la nación, (baldíos indebidamente apropiados u ocupados)

Estos son los elementos establecidos en el Acuerdo, pero con el reciente fallo conocido el 8 de febrero de 2017 sobre la exequibilidad de la Ley ZIDRES (1776 de 2016), estaría desapareciendo de facto una de las fuentes de dicho Fondo, como lo son los baldíos. La razón es que la Ley, en su artículo 14 acerca de la retribución por el uso y goce de bienes inmuebles de la nación, entrega dichos inmuebles (baldíos) en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio.

Esto tiene repercusiones de enormes dimensiones, nos referiremos a tres: i) por una parte se elimina el régimen de baldíos que existe actualmente en el país incluido en la Ley 160 de 1994 y desaparece así su función social y ecológica, ya

que las ZIDRES son establecidas en términos de productividad para el desarrollo de proyectos agroindustriales que estarán a cargo de grandes inversionistas nacionales y extranjeros; ii) se da paso a una concentración del uso de la tierra por parte de este tipo de emprendimientos de larga duración, agudizando mucho más conflictos con comunidades étnicas y campesinas que requieren de tierra para desarrollar sus planes de vida; y iii) el Fondo de tierras para la paz queda desprovisto de una de sus principales fuentes, catalogada por muchos como la única fuente real efectiva de disposición de tierras, puesto que si se trata de recuperar a favor de la nación baldíos indebidamente apropiados u ocupados tenemos casos en todo el país que presentan esa situación. Quizás los conocidos en el pasado reciente, los de la altillanura colombiana tienen especial relevancia dada la estrategia jurídica utilizada por las empresas que bajo la asesoría de bufetes de abogados como el de Brigard & Urrutia incurrieron en la creación de Sociedades Anónimas Simplificadas (SAS), para acumular Unidades Agrícolas Familiares (UAF) que posteriormente fueron englobadas.

Ese acaparamiento de baldíos por parte de empresas la realizaron una y otra vez, quedándose con la tierra que en principio fue adjudicada a campesinos pobres, y que hoy hacen parte de enormes conglomerados agroindustriales⁵. Frente a esto hay que señalar que de manera progresiva los campesinos perdieron aquellas tierras adjudicadas y son compañías privadas las cuales concentran en la actualidad la propiedad y en otros caso el uso de la tierra. También se conocen casos de baldíos que están siendo ocupados indebidamente por parte de compañías privadas.

Eso significa que con la declaración de exequibilidad de las ZIDRES muy seguramente prescribirán las demandas de nulidad interpuestas por el antiguo Incoder en donde se pretendía declarar la nulidad de los contratos de compra venta sobre predios originalmente baldíos y acumulados de forma irregular, tanto

⁵ Ver: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/rr-divide-and-purchase-land-concentration-colombia-270913-es_0.pdf

por personas como por empresas jurídicas⁶. Siendo este un claro ejemplo de la manera como el Fondo de tierras para la paz pierde su fuente principal.

Queda por esperar el papel que tendrá la Agencia Nacional de Tierras en el marco del fast track, ya que se conoce que tiene a su cargo la elaboración de iniciativas legislativas concernientes al Fondo de Tierras, que ahora con lo contemplado en las ZIDRES les obliga a tener que barajar sus opciones reales de fuentes disponibles de tierra. Por otra parte conocer quiénes serán los 3 expertos elegidos por el gobierno y las FARC que según el Acuerdo son los que deben proponer la manera cómo se hará la formalización de tierras y la asignación de las que entregue el Fondo. Igualmente las propuestas de la Agencia Nacional para el territorio que tiene a su cargo nada más y nada menos la elaboración de los 17 planes de Desarrollo Rural con enfoque territorial.

El panorama continúa siendo desolador, sin embargo diversas organizaciones sociales con algunos congresistas, han buscado construir propuestas enfocadas a que se entregue el financiamiento y se dé un desarrollo normativo de lo acordado en La Habana, muy seguramente se conocerán en los próximos días dichas iniciativas.

⁶ Contraloría General de la República. Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana.