

# El ordenamiento Territorial y los desafíos d la consolidación de la Paz

Laura Milena Ballén Velásquez<sup>[1]</sup>

En las últimas semanas la opinión pública colombiana ha sido testigo de una polémica entre el Procurador General de la Nación y diversos sectores sociales en torno a los procesos de restitución de tierras a las víctimas del conflicto armado, en la que han salido a relucir varias críticas frente a dos de los mecanismos contemplados en el Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) para la conducción del proceso: el principio de buena fe a favor de las víctimas y la buena fe exenta de culpa.

En particular, se ha visibilizado la confluencia de dos fenómenos que afectan negativamente el proceso tales como el incremento de las amenazas sobre los reclamantes de tierras y sus líderes, ante la irrupción del neoparamilitarismo, y la conformación de organizaciones ciudadanas contrarias a la restitución como respuesta a presuntas irregularidades que demandan una indemnización por parte del estado, como es el caso de la Asociación Colombiana de Víctimas de Restitución de Tierras ASOCOLVIRT, compuesta por 1600 miembros residentes en los departamentos de Antioquia, Cesar, Bolívar y Magdalena.

En el fondo de esta controversia, donde se ha dado un manejo político a la implementación de la política de restitución de tierras por parte del ministerio público y FEDEGAN para desvirtuar los acuerdos de paz, que va en detrimento de las justas reclamaciones de las víctimas del conflicto armado, subyace la discusión estructural sobre los efectos de las dinámicas de concentración de la tierra y la incapacidad del estado para desplegar un control territorial fundamentado en una política de ordenamiento territorial comprensiva de la diversidad ecosistémica y cultural del espacio nacional.

Precisamente con la implementación de la política de restitución han salido a relucir las deficiencias del estado colombiano en materia de conocimiento detallado y actualizado de sus territorios y potencialidades, que se reflejan en la carencia de un censo rural y de un sistema de catastro rural actualizado que dé cuenta de los derechos de propiedad existentes, la ubicación y dimensión de los terrenos “baldíos” que pertenecen a la nación y de las formas de ocupación que allí se presentan.

El país no cuenta como tal con una política de ordenamiento territorial de largo plazo, orientada por una visión de futuro socialmente compartida, que integre las dimensiones ambiental, económica, sociocultural y política del desarrollo y los procesos de restitución y reparación a las víctimas del conflicto (que hacen parte de un marco de justicia transicional), ni se han planteado esfuerzos que tiendan hacia ello en el escenario actual de búsqueda de una salida negociada al conflicto armado. Por el contrario esto sigue siendo una tarea pendiente que desafía la consolidación de la paz.

Paradójicamente las últimas iniciativas gubernamentales dirigidas hacia las zonas rurales más afectadas por el conflicto impulsan la constitución de nuevas figuras territoriales que desconocen la dinámica de restitución de tierras así como los instrumentos de ordenamiento territorial existentes, profundizando simultáneamente la fragmentación de competencias e intervenciones sobre los territorios, factor que impide su gobernanza, y los conflictos ya existentes entre las cartografías del estado y los bio-espacios o “lugares” constituidos por los habitantes de los territorios (Fals Borda, 2000).

Una de dichas figuras es la de las *Zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (ZIDRES)* creada mediante la Ley 1776 de 2016, la cual fue demandada recientemente ante la Corte Constitucional por vicios de forma.<sup>[2]</sup> Tal sugiere la delimitación de las zonas rurales apartadas del país, con baja densidad poblacional, altos índices de pobreza y carentes de infraestructuras, como áreas de aptitud agropecuaria a ser concesionadas a particulares, bajo la modalidad de canon de arrendamiento, para el desarrollo de proyectos asociativos entre empresas agrícolas, forestales, ganaderas y asociaciones de campesinos que deberán ser aprobados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).

Con esta medida, planteada para promover el desarrollo económico de los territorios y que se enmarca dentro de lo que Fals Borda (2000) denomina como las “tecno-regiones” o espacios de la globalización pensados en función de la acumulación, se corre el riesgo de: 1. desvirtuar las disposiciones de la Ley 160 de 1994 frente a la titulación de baldíos a favor de los campesinos pobres; 2. legalizar procesos irregulares de apropiación de terrenos; y 3. fomentar el modelo de concentración de la tierra para grandes proyectos agroindustriales en detrimento del mejoramiento de las condiciones de vida del campesinado, principal víctima del esquema de acumulación por desposesión (Harvey, 2005) cuya organización y movilización detonó el actual esquema de restitución de tierras.

De esta forma con la adopción de medidas orientadas a favorecer al empresariado queda en entredicho la posibilidad de consolidar una paz territorial, poniendo en riesgo la concreción del acuerdo No 1 pactado en La Habana mediante el cual se pretende abordar los fenómenos que dieron origen al conflicto social del que derivó en el conflicto armado.

Para hacer frente a estas circunstancias es prioritario articular las distintas disposiciones frente a las formas de uso, ocupación y apropiación de los territorios planteadas por el estado con las dinámicas propias de los territorios, las propuestas alternativas de ordenamiento que surgen desde las comunidades y los esfuerzos por resarcir los derechos de las poblaciones víctimas del despojo, teniendo en consideración la situación de los segundos ocupantes que incursionaron en los territorios por condiciones de extrema necesidad y velando por que estas circunstancias no sean aprovechadas por los promotores del despojo para evadir responsabilidades.

---

[1] Profesora de tiempo completo de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás, responsable de las asignaturas Métodos y Enfoques de la

Ciencia Política, Sistemas políticos y Política Comparada y Cambio Medio Ambiental y Seguridad. Correo Institucional: [laura.ballenv@universidadsantotomas.edu.co](mailto:laura.ballenv@universidadsantotomas.edu.co)

[2] Para ampliar en los contenidos de la demanda presentada se recomienda consultar el artículo: Portal web *Ámbito jurídico* (2016). *Esta es la demanda contra la Ley Zidres*. Recuperado de <http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/Administracion-Publica/esta-es-la-demanda-contra-la-ley-zidres.asp?Miga=&CodSeccion=84&IdObjetoSE>

---

## Referencias

Congreso de la República de Colombia. Ley 1776 de 2016, por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, ZIDRES.

Fals Borda, O. (2000). *Acción y Espacio: Autonomías en la nueva república*. Bogotá: Tercer mundo editores, IEPRI Universidad Nacional de Colombia.

Harvey (2005). *El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión*. Buenos Aires: CLACSO.

Revista Dinero. La ley que busca promover el desarrollo rural de la nación. Recuperado de <http://www.dinero.com/edicion-impresa/sectores/articulo/el-papel-y-las-criticas-a-la-ley-zidres/221896>