

WILSON ARIAS CASTILLO

# ASÍ SE ROBAN LA TIERRA EN COLOMBIA

lo empec  
rización de l  
dial de tierra  
cionales y  
ecinos para  
, afectando  
ario de esos

a una solicitud de  
ore de la "seguridad jur  
didas a grandes inversore  
grícola familiar, que es el lím  
siciones mal habidas, es deci  
do los anteriores topes y criterios.

# **ASÍ SE ROBAN LA TIERRA EN COLOMBIA**

**Wilson Arias Castillo**

página legal

# Contenido

Prólogo	5
Presentación	9
Contexto Internacional, fiebre por la tierra	13
La propuesta de Santos: modelo de agricultura del siglo XXI como prolongación de la era Uribe Vélez	15
La disputa por la Altillanura	20
Respuesta del gobierno Santos a los “cuellos de botella” de los inversionistas	23
Otras respuestas gubernamentales a las exigencias privadas	30
Casos de acaparamiento de tierras analizados en período legislativo 2010-2014	35
1. Mónica Semillas: la multinacional que le contó al Presidente Uribe que había violado la Ley	40
2. Poligrow: la compañía europea que se benefició de la masacre de Mapiripán	45
3. Riopaila Castilla: Un caso emblemático de corrupción y acaparamiento	48
4. Cargill: la multinacional de alimentos más grande del mundo llega al Vichada	52
5. Manuelita: los oscuros antecedentes de las tierras que compró un Ingenio azucarero	54
6. La Familia Mattos: dos hermanos apropiándose de la Altillanura	58
7. Valencia Iragorri: el piloto, primo de un Ministro, a quien le adjudicaron un baldío	64
8. Sarmiento Angulo: El banquero que se quedó con las tierras de los pobres	65
9. Forest First: la empresa gringa en el negocio de los bosques	67
Balance de años de denuncia	73
Política de tierras en el post-acuerdo	82
Ley Zidres: los baldíos ya no son para campesinos	82
La Reforma Rural Integral, sus amenazas y los otros modelos	86
El Fast-track, otra amenaza contra los baldíos	88
El nuevo Proyecto de Ley de tierras y los baldíos	92
Algunas reflexiones finales	94
Bibliografía	96



# Prólogo

La defensa del patrimonio público y la defensa de los derechos de los trabajadores, de la comunidad estudiantil, de los campesinos y otros sectores sociales, ha sido una decidida apuesta de vida de Wilson Arias. Me place escribir estas líneas de presentación de una obra que recoge parte de estas luchas y reivindicaciones, de las cuales he sido un coequipero.

La defensa y protección del patrimonio público representado en las tierras baldías, se remonta a la huelga de los corteros de la caña en el Valle. En tales reivindicaciones de los trabajadores, Wilson fue el único concejal de la ciudad de Cali que reveló las injusticias y maniobras usadas por los ingenios azucareros para quebrantar derechos de los trabajadores. La investigación adelantada por él y su unidad de trabajo en el Concejo, de la cual hice parte, nos permitió enterarnos de la avanzada de los ingenios azucareros del Valle en otros países de América Latina. Tales pesquisas nos llevaron a un problema global con implicaciones en Colombia: la “extranjerización de la tierra”.

Ya en el Congreso de la República, siendo elegido representante a la Cámara por el Valle del Cauca, la labor de Wilson en cuanto a denuncia y defensa de las tierras baldías continuó. Nuevamente, con el apoyo de un equipo compuesto por activistas sociales, profesionales y defensores del patrimonio público, documentamos y adelantamos los primeros debates parlamentarios en Colombia sobre la extranjerización de la tierra que se adelantaba en la región de la Altillanura, la denominada “última gran frontera agrícola”. En esta región de los llanos orientales, sobresalen tierras baldías y tierras entregadas por el Estado a campesinos en procesos relativamente recientes de reforma agraria.

Por medio de estos debates develamos el *modus operandi* usado por grandes empresas nacionales y extranjeras para apropiarse y/o acumular de manera ilegal las tierras que por la Constitución y la ley deben ser para campesinos pobres. Tales maniobras incluían, entre otras, la creación de empresas fachadas, el fraccionamiento, la creación de empresas fantasma en paraísos fiscales, y otras artimañas usadas para violar los límites a la concentración de la tierra que establece la Unidad Agrícola Familiar. El resultado de tales investigaciones derivó en informes de presunta responsabilidad fiscal por parte de la Contraloría General de la República, y en el caso de Mónica Semillas (transnacional brasilera), explicamos que además de concentrar tierras, recibieron subsidios sustentados en estructuras empresariales ilegales, a lo cual la Superintendencia de Sociedades nos dio la razón y contribuimos al reintegro de estos recursos públicos.

La labor de investigación y denuncia nunca ha parado. En debates posteriores demostramos cómo grandes jugadores nacionales también participaron del negocio bajo similares modalidades –a estos les denominaron “los nuevos llaneros”–, y con la bancada del Polo Democrático denunciábamos también que algunas familias allegadas al poder aprovecharon la oportunidad, exaltadas en la fiebre por el llano (Pachito Santos, Fernanda Ocampo, Rubén Lizarralde, familia Irigorri Valencia, etc.). De esa época data la famosa carta a Luis Carlos Sarmiento preguntándole cómo hizo para pasarse por campesino pobre, y cuándo piensa devolver los créditos blandos que pidió al Estado, a pesar de que él los cobra a precio de usura: “Pague, señor Sarmiento, pague aunque sea sin reconocer los intereses”, le reclamamos.

Esos debates también forzaron la renuncia de Carlos Urrutia, amigo personal de Juan Manuel Santos y su Embajador en los Estados Unidos, fundador de la Oficina de abogados Brigard & Urrutia, que prestó servicios en varios de esos negociados. El abogado encargado de la asesoría fue Francisco Uribe Noguera, hijastro de Carlos Urrutia y hermano de Rafael Uribe Noguera, quien fuera sentenciado recientemente por el asesinato y violación de la niña Yuliana Samboní. ¡Amigos tiene Santos!

Aunque la Contraloría General de la República nos dio la razón en 2013 y más recientemente, en 2017, en los restantes organismos de control estas investigaciones duermen el sueño de los justos. Esta es la lamentable suerte que corren los casos ampliamente documentados de acumulación irregular de baldíos por parte de compañías extranjeras, pasando por “los nuevos llaneros”, hasta la que solicitamos contra Álvaro Uribe Vélez por omisión, como quiera que recibió oficio de su cercana Mónica Semillas, indicándole el modo como habían acaparado baldíos y –estimulados por la favorabilidad de Uribe a tales

inversiones– pidiéndole modificar la norma para blanquear sus adquisiciones mal habidas. ¡Amigos tiene Uribe!

Hoy el expresidente dice reivindicar a los “llaneros criollos”, como si no fueran nacionales aquellos propietarios desplazados de tierras donde compraron impunemente bajo su mandato, la ítalo española Poligrow, o la norteamericana Cargill, o la brasilera Mónica Semillas, o Aceites Manuelita, o el grupo Corficolombiana. O como si no hubieran vivido eternamente en el abandono los llaneros pobres, medianos y ricos, al lado de afrodescendientes y comunidades indígenas, ¡todos!, antes de que Uribe y Santos fijaran sus ojos en la Altillanura aunque solo para beneficiar a transnacionales y grandes corporaciones.

El debate reaparece con fuerza a propósito del contenido y desarrollo del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. Dicho Acuerdo que busca principalmente el fin del conflicto con la insurgencia de las FARC, incluyó temas de la agenda del orden nacional que a nuestro modo de ver traerán serios riesgos. Nos referiremos particularmente al Punto 1 (“Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”) y su implementación. La iniciativa quizás más notoria conocida es el Decreto Ley 902 de 2017 expedido en el marco del “fast track”, que modifica los requisitos para acceder a tierras del Estado e incluye a “nuevos beneficiarios a título oneroso”. Esto significaría que las tierras baldías ya no serían para campesinos pobres sino para aquellos sujetos con capacidad de pago. Adicionalmente, ya se conoce un Proyecto de Ley de Tierras que apunta a eliminar la Ley 160 de 1994 casi en su totalidad. Una y otra seguramente como respuesta a los enormes intereses empresariales, que a pesar de la aprobación de la Ley Zidres aún no logran legalizar como pretenden las acumulaciones de baldíos y acceder a más extensiones de tierras, debido a los “obstáculos a la inversión que existen con la 160”, –dicho en sus términos–.

Sobre estas trascendentales cuestiones, sobre sus principales debates y sobre sus inminentes consecuencias, versa el libro que Wilson Arias nos presenta. Se trata de un problema apasionante. Y aunque el corto plazo no le augure un desenlace positivo, tampoco lo era cuando emprendimos esta travesía: cuando acompañados por unos pocos especialistas discutíamos o viajábamos a la zona, hablábamos con sus gentes, con la Pastoral social o con el Proyecto Gramalote, o cuando tocábamos las puertas del movimiento agrario para sugerirles “un programa alternativo para la altillanura”. Hoy contamos con una mayor masa crítica y mejor información, que puede incidir en soluciones de democracia económica y social. A ello apunta también este escrito. Pero en mi opinión su aporte consiste además en llamar de nuevo la mirada

sobre algunos asuntos tan actuales, polémicos y paradójales como poco abordados, aún desde sectores muy contestatarios del debate agrario:

Primero: hace un subrayado sobre el carácter del Decreto 902, expedido “en nombre de la paz”. A diferencia de la Ley Zidres que pretende legalizar baldíos mal habidos vía una cuestionada “asociatividad”, el Decreto “fast track” va más allá, pues rompe el “Sistema de mercado circular de tierras de reforma agraria” que aparece en la base de la legislación sobre baldíos. Sus consecuencias, así no hiciera trámite el proyecto de tierras que anuncia el gobierno Santos, es que se deroga una normativa que pretendía asegurar la exclusividad campesina de los baldíos, que por lo demás existía con o sin los acuerdos de la Habana, tanto, que ha jugado históricamente para el acceso de los pobres a la tierra. Segundo: se confirman también las más severas advertencias que dijera en su momento Wilson en el Congreso de la República, en el sentido de que los aplaudidos procesos de formalización de predios baldíos e incluso la Ley de Víctimas, serían hoy funcionales a los propósitos del Banco Mundial. Y se responde cada vez más a la pregunta que diera título a nuestro primer debate, con el que ironizábamos contra la alharaca del *nuevo bloquecito* por entonces electo: “Quitarle la tierra a la mafia... ¿para entregársela a quién?”. A Sarmiento Angulo, a los ingenios y a las corporaciones, como denunciábamos con Wilson desde entonces.

Estos temas en conjunto son los que se presentan en este libro, todos de vivo interés y que seguramente motivarán a otros analistas, provocará discusiones muy necesarias por estos días cuando en el país se habla de post-acuerdo, periodo en el cual el problema rural o agrario es crucial. Esta publicación busca mantener la vigencia sobre las denuncias de acumulaciones ilegales de tierras que contribuimos a destapar y que creemos no debieran pasar a la historia ni mucho menos ser indultadas. Al contrario, el país requiere que se conozca la verdad, que la justicia actúe y se logre garantizar el acceso efectivo a la tierra para los campesinos y campesinas que la demandan.

### **Alfredo Mondragón Garzón**

Integrante Unidad de Trabajo Legislativo (2010-2014)

Candidato a la Cámara de Representantes por el Valle del Cauca

Polo Democrático Alternativo (2018-2022)

# Presentación

A partir de 2010 cuando llegamos al Congreso de la República por mi elección como Representante a la Cámara por el Valle del Cauca, sostuvimos una gran motivación e intensa actividad legislativa por los asuntos de la tierra, debido a factores como la dinámica global de acaparamiento y extranjerización que se advertía. También porque considerábamos inaplazable agregar este análisis al tema de la restitución de tierras, que anunciaba por esos días la agenda pública como una de las principales banderas del ya posesionado Presidente Juan Manuel Santos. Recién electo, sus asesores nos habían confirmado un dato clave: sólo una quinta parte de los campesinos desplazados estaban dispuestos a regresar a sus parcelas.

Una guía para nuestras investigaciones fue el documento del Banco Mundial: *Colombia 2006-2010 una ventana de oportunidad*, que precisaba las condiciones necesarias y los pasos que en Colombia debían cumplirse para dinamizar el mercado de tierras. A consecuencia de ellas, el país debía avanzar en la necesaria clarificación y restitución de predios, a fin de que esa esperada dinámica se diera bajo la mayor seguridad jurídica, asuntos estos condenados al fracaso durante el gobierno de Uribe Vélez. Adicionalmente conocimos lo resaltado por la FAO, con relación a que estamos dentro de los siete países con tierras disponibles a nivel mundial para expandir nuestra frontera agrícola, en aras de satisfacer las demandas globales de alimentos y materias primas. Dos escenarios y posiblemente dos fases de la disputa por la tierra, librada la una a sangre y fuego, la otra por el mercado, probablemente en nombre de la asociatividad y la reconciliación.

Ciertamente esos dos elementos: el mercado de tierras y la expansión de la frontera agrícola en la Altillanura, nos permitieron aportar a la variedad de visiones que para ese momento se exponían en el país, elementos adicionales sobre la lógica y la fase en la que nos encontrábamos. A la zona llegaron agentes empresariales que con ‘trucos legales’ le arrebataron tierras baldías a beneficiarios de procesos de reforma agraria, que habían recibido para su subsistencia una porción de tierra. Al adentrarnos en la comprensión de este modelo, llegamos a la conclusión de que la práctica de fraccionamientos estuvo asesorada por abogados de firmas muy prestigiosas, que cumpliendo su tarea les recomendaron diversos mecanismos para birlar la legislación agraria.

De allí que la base de nuestros debates de control político, en los que avanzamos sin más pretensión que la de mostrar un ‘nuevo modelo’ desconocido hasta ese momento en el país, nos permitió identificar la manera en que se estaban acumulando ilegalmente baldíos por parte de grupos empresariales nacionales y extranjeros, beneficiarios además de recursos e incentivos económicos en un momento en el cual las condiciones del campo colombiano y de sus pobladores se caracteriza por la desigualdad, la pobreza y el desfinanciamiento.

“Así se roban la tierra en Colombia” es una publicación que tiene como propósito sistematizar el trabajo realizado durante el cuatrienio 2010-2014, los casos analizados y presentados en los debates de control político y revivir esas denuncias que siguen vigentes, puesto que hasta el momento no hay una sentencia o fallo judicial sobre las mismas. Desde 2014 la Contraloría retomó varias de nuestras investigaciones y en 2017 las trasladó a la Agencia de Tierras, Fiscalía y Procuraduría para determinar responsabilidades penales y/o disciplinarias.

Resaltamos que desde que llegamos al Congreso nos opusimos a las diferentes iniciativas del gobierno nacional encaminadas a eliminar la Unidad Agrícola Familiar y todas aquellas que fueran en la línea de prescindir del régimen de baldíos. En 2016 de manera desafortunada con la Ley Zidres se desvirtuó la función social y ecológica que los caracteriza y se dio paso a que capitalistas se queden con tierras que tenían como beneficiarios a campesinos pobres. Las Zidres legalizan de facto las acumulaciones de tierras con antecedente de baldío, no obstante diferentes sectores sociales y nosotros, desde la defensa del patrimonio público, seguimos enarbolando su importancia a distintos niveles y por ello contribuimos con esta publicación al reclamo de lo que muchos consideramos debe ser la regla general: que las tierras baldías sean entregadas de manera progresiva a campesinos y población rural, a las comunidades étnicas que buscan constituir o ampliar sus territorios colec-

tivos, y no que sean privatizados por corporaciones que ya concentran de manera escandalosa la propiedad y el uso de la tierra en Colombia.

Por ello la primera sección este libro brinda una mirada del contexto internacional de la ‘fiebre por la tierra’, resaltando los actores que participan de dicha dinámica y la manera como se inserta la agricultura del Siglo XXI, propuesta por el gobierno de Juan Manuel Santos. La premisa fundamental de esta visión es que el Estado debe estar en función de las necesidades del sector privado que hace las inversiones, lo que explica la adecuación de la política pública en beneficio de las necesidades de los inversionistas. Se establecen así los problemas que el Estado debe resolver para acabar con los llamados ‘cuello de botella’ que impiden la inversión de los empresarios y se enfatiza en la disputa e importancia de la Altillanura, región que se convirtió en el epicentro de enormes inversiones para agronegocios. Es considerada como la última gran frontera agrícola que tiene el país y la despensa de alimentos para el mercado global.

Posteriormente, en la segunda sección se presentan los principales nueve casos investigados durante el cuatrienio: Mónica Semillas, Poligrow, Cargill, Forest First, Riopaila, Manuelita, Sarmiento Angulo, Mattos y el del primo del ex ministro de Agricultura, Pablo Valencia Iragorri. En estos nos interesa evidenciar la manera como acumularon baldíos en zonas caracterizadas por la violencia, en donde se desarrollaron violaciones de derechos humanos, había presencia de estructuras criminales y ligadas al narcotráfico. Dichas empresas a la postre recibieron incentivos y subsidios estatales, con el agravante que compañías extranjeras fueron beneficiarias de recursos públicos que deben ser para campesinos. Adicionalmente, se muestran las intrincadas relaciones de poder, que los cubre con cierta ‘inmunidad’ por su proximidad con el gobierno. Termina ese apartado con un balance de lo presentado en los debates de control político y denuncias elevadas, encontrando que de nuevo en 2017 la Contraloría nos da la razón cuando en sus investigaciones constata que sí hubo acumulación de tierras baldías en varios de los casos que presentamos al país. Lamentablemente, no han operado con la misma agilidad otras autoridades ante las cuales presentamos nuestras documentadas denuncias.

Finalmente en la tercera sección hacemos una lectura crítica de la política de tierras en el post-acuerdo, asunto principal en la discusión actual cuando recién termina el procedimiento fast-track y se anuncia un nuevo proyecto de ley de tierras que el gobierno espera tramitar en 2018. En cada uno de los textos: acuerdo de paz, decreto 902, y lo que ha trascendido del proyecto de ley, más la visión de modelo de desarrollo rural que tiene el país desde los años noventa, se ratifica un paradigma de tipo corporativo, que corrobora aque-

llo comúnmente denominado como ‘empresarización del campo’. En éste, los campesinos son mano de obra y de allí el ‘boom’ de las alianzas productivas en la política pública, que encuentra su máxima expresión en la Ley Zidres. Bajo la idea de una pretendida forma de coexistencia de modelos: agroindustrial y campesino, se oculta el hecho de que tienen lógicas diferentes, lo cual profundiza la concentración productiva y pone en riesgo la existencia misma del campesinado y la soberanía alimentaria de la nación.

Esperamos que la lectura de “Así se roban la tierra en Colombia” sea tema de interés en diversos niveles y en diferentes organizaciones rurales, académicas, sociales, jurídicas, defensores del patrimonio público y opinión en general. Es un esfuerzo por profundizar el debate y sistematizar el trabajo realizado, pero también tiene la aspiración de que en las instancias donde se adelantan las investigaciones y se profieren fallos se actúe con el conocimiento de lo que a nuestro juicio representa el saqueo de baldíos por parte de actores de ‘cuello blanco’.

# Contexto Internacional, fiebre por la tierra

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, en la primera década del Siglo XX se empezó a consolidar un fenómeno conocido como *land rush* o fiebre por la tierra, proceso que tiene su origen en la crisis financiera internacional ocurrida en 2008. Crisis que estuvo acompañada por un aumento considerable en los precios de los alimentos, suscitado en los años anteriores, tras los cuales diferentes fondos de inversión, productores agrícolas y otros actores, se lanzaron a la adquisición masiva de tierras a nivel transnacional, buscando refugio financiero de bajo riesgo y alta valorización futura (Arezki, 2012).

El Banco Mundial (2011) definió claramente los agentes internacionales que demandan tierras de forma masiva en este contexto de fiebre por la tierra: multinacionales agrícolas, gobiernos, fondos privados financieros, como los fondos de pensiones, entre otros. Este tipo de actores fueron los que protagonizaron compras masivas de tierras en el mundo y llegaron a regiones como la altillanura colombiana, algunos de cuyos casos más destacados se desarrollarán adelante.

Dichas compras masivas de tierras han sido criticadas desde distintos ángulos. Incluso autores cercanos a los organismos multilaterales, señalan que desconocen los derechos locales, buscan beneficios a corto plazo, deteriorando el medioambiente, hacen caso omiso de normas sociales locales y fomentan la corrupción (Arezki, Deininger, & Selod, 2012).

Según el portal [landmatrix.org](http://landmatrix.org), que hace seguimiento y monitoreo a las transacciones con tierras a nivel global, en 2017 se tenía un área consolidada en contratos de arrendamiento y compraventa (incluyendo los negociados,

en negociación y no exitosos) por parte de agentes transnacionales que asciende a 49.102.696 hectáreas, área que es equivalente a aproximadamente 43% de la superficie continental de Colombia.

La mayor parte de estas compras masivas ocurren en países subdesarrollados o de la antigua cortina de hierro (países de Europa oriental que transitaron al capitalismo después de la caída del muro de Berlín). África es el continente con mayor afectación por esta carrera imperialista por el dominio de tierras, fuentes de agua y otros recursos naturales. Sin embargo, es un fenómeno que afecta el mundo entero. El Mapa 1 describe los países donde ocurren las inversiones en tierras por parte de agentes transnacionales.

Mapa 1  
Países donde suceden compras masivas de tierras



Fuente: Landmatrix.org

Las compras masivas son realizadas por los tres agentes ya descritos anteriormente, que son bien detallados por el Banco Mundial en su informe de 2011. No obstante, el capital financiero internacional y grandes grupos económicos nacionales hacen uso de maniobras jurídicas de distinto tipo para ocultar el origen de la inversión (incluyendo en muchos casos los mismos países donde ocurren las compras masivas), por ejemplo, registrando empresas y transacciones en países que son reconocidos paraísos fiscales. Aun así, el Mapa 2 muestra a naciones europeas, Japón, Estados Unidos, China y países petroleros del oriente medio como grandes compradores de tierras a nivel global.

Mapa 2  
Países que realizan compras masivas de tierras



Fuente: Landmatrix.org

Este fenómeno global encontró en Colombia dos factores claves para su desarrollo. De un lado, una región con características que la hacen atractiva para dinámicas globales de acaparamiento y por otra parte, un modelo de política pública que coincide ampliamente y promueve este tipo de inversiones, el cual se presenta a continuación.

## La propuesta de Santos: modelo de agricultura del siglo XXI como prolongación de la era Uribe Vélez

Juan Manuel Santos Calderón fue elegido Presidente de Colombia en 2010 por primera y reelecto para su segundo cuatrienio en 2014. En su primer gobierno, agrupó sus principales apuestas de desarrollo en cinco “locomotoras”, una de las cuales era el agro. Estas locomotoras se vendían con el objetivo de impulsar el “*tren del progreso y la prosperidad*” (Santos, 2010).

La locomotora del agro de Santos coincide con la denominada Agricultura del Siglo XXI. Una agricultura “moderna”, donde se prioriza la escala de producción, en grandes volúmenes de inversión, con una pretendida sostenibilidad ambiental y donde los pequeños productores (ya no denominados campesinos) “sólo pueden subsistir” en el campo si se asocian con grandes inversionistas.

El modelo de Agricultura del Siglo XXI tiene como proyecto piloto la “Altillanura”. Esta experiencia tiene como antecedente e inspiración el caso brasilero del “Cerrado”, de tal forma que la política pública debe estar encaminada a replicarlo. Las similitudes de esta región brasileña tienen que ver, entre otras, con la acidez de los suelos, por lo cual se requirió de grandes inversiones para su adecuación y una gran suma de recursos del Estado en investigación, infraestructura y otros bienes públicos.

Así, la Agricultura del Siglo XXI considera que el sector privado debe hacer las inversiones, y el Estado debe hacer todos los esfuerzos que estén a su alcance para que ellos hagan su labor. Para tal efecto, en los últimos años, se ha hecho un inventario de “cuellos de botella” de los inversionistas para dirigir la política pública a estas exigencias.

¿Qué es modernizar el campo, en qué sectores se pretende alcanzar escalas de producción, a qué se van a asociar los pequeños productores (campesinos), y cuáles son los riesgos de estas pretensiones para el sector agropecuario? Estas son preguntas fundamentales para entender la “Agricultura del Siglo XXI”.

Dentro de las respuestas se encuentran que la dinámica reciente de producción, uso de la tierra y políticas sectoriales, es una agricultura especializada en la producción de commodities agrícolas. En el caso de la Agricultura del Siglo XXI, plantea no sólo una especialización en la producción, *sino una integración vertical y horizontal de los procesos, para dar valor agregado*. Esta integración por supuesto también incluye a los factores productivos y los bienes públicos, es decir, concentración de la propiedad de la tierra y del gasto público a nivel de procesos productivos de gran alcance.

Además, la locomotora agrícola de Santos incluía una propuesta de “estatuto de los derechos del territorio”, que incorporaba los siguientes componentes:

- Mejorar el acceso a la tierra vía constitución de zonas de reserva campesina y zonas de desarrollo empresarial, y el otorgamiento de subsidios y destinación de las regalías de la minería y el petróleo a “*proyectos grandes y de envergadura*, que promuevan la “*gran agricultura empresarial también en convivencia con asociaciones de suministradoras socias de pequeños y medianos campesinos que allí se pueden asentar*” (Restrepo, 2010);
- Modificar el uso actual de la tierra mediante: i) recuperación de por lo menos 10 millones de hectáreas ganaderas para la implantación de palma de aceite, caña de azúcar y yuca para la producción de agrocombustibles y para la producción de alimentos para la exportación, ii) sustracción de 6 millones de has de áreas de preservación y conservación ambiental, concretamente en las Reservas Forestales creadas mediante la Ley 2 de

1959, y iii) procesos de clarificación de dominio y de reversión de baldíos indebidamente ocupados;

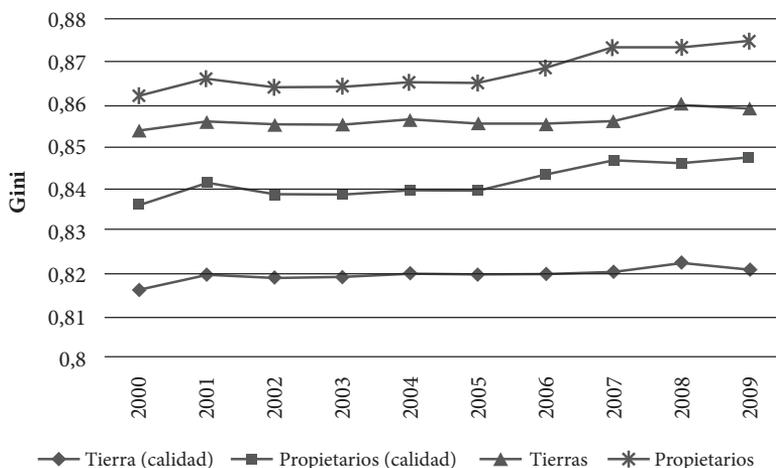
- Formalizar la propiedad rural a través de programas masivos de titulación de baldíos;
- Modificar la normativa de extinción de dominio con miras a recuperar las tierras de narcotraficantes y paramilitares;
- Modernizar el impuesto predial para desestimular el acaparamiento de tierras;
- Restituir las tierras a las víctimas del despojo.

De este paquete de medidas, nos interesa resaltar la promoción de las Zonas de Desarrollo Empresarial, la promoción de asociaciones entre grandes empresarios y pequeños productores, el fomento a la producción de agrocombustibles y la formalización a la propiedad de la tierra.

Esta política se pensaba en un contexto social de despojo, pobreza y concentración de la propiedad y el uso del suelo. El estudio realizado por la investigadora Ana María Ibáñez de la Universidad de los Andes, revelaba que el Gini de propietarios en el sector rural llegaba en 2010 a la escandalosa cifra de 0,875, siendo 1 el grado máximo de concentración. Un lustro después de que realizados estos cálculos de concentración, y a partir de los datos arrojados por el Censo Nacional Agropecuario del año 2015, la persistencia a la concentración de la propiedad de la tierra continua, variando el grado de concentración por el indicador de Gini entre 0,9 y 0,93.

Ibáñez y Muñoz (2010) y Suescún (2013) muestran que la persistencia en la concentración de la propiedad de la tierra, además de comportar un proceso de inercia histórica, es explicada durante la primera década del siglo XXI como un efecto de la intensificación del conflicto armado. Tal dinámica, además de acarrear graves problemas sociales, por ejemplo, el desplazamiento forzado y el abandono y despojo de las tierras a campesinos, tiene unos efectos económicos que se pueden resumir, entre otros, en decrecimiento de la productividad por hectárea, envejecimiento paulatino de la población rural y alta especialización productiva que “commoditiza el campo”, es decir, lo transforma en un espacio dominado por el mundo de las finanzas y por la demanda internacional por materias primas. Esta es la que se ha denominado por algunos autores como la Agricultura del Siglo XXI (Perfetti et al., 2013).

Gráfico 1:  
Evolución de indicadores de Gini 2000-2009



Fuente: Ibáñez & Muñoz (2010)

De suerte que las críticas a dicho modelo son variadas. Suescún (2011) presenta los riesgos de la especialización productiva –uno de sus pilares–, de la siguiente manera:

### 1. Baja productividad de los cultivos de gran plantación

Al analizar la evolución del área cultivada y las cantidades producidas de los cultivos permanentes y transitorios entre 2002 y 2010, se observó que mientras los de ciclo permanente (de gran plantación) aumentaron en área un 22%, los transitorios lo hicieron apenas 6%. Sin embargo, el volumen de producción total en cultivos de ciclo permanente aumentó en un 21%, mientras que la producción de transitorios aumentó 25%. Es decir, los transitorios extendieron la producción más que los permanentes, en un área que se incrementó mucho menos.

### 2. El riesgo financiero de los *commodities* agrícolas

La producción de cultivos permanentes guarda relación con los precios a nivel internacional, por tener vocación exportadora. Los precios de estos *commodi-*

*ties* agrícolas son producto a su vez de la especulación financiera. De hecho, los aumentos de los precios la década anterior se debieron a un factor especulativo, como lo muestra el hecho de que en el año 2008, cuando más se elevaron los precios de los alimentos, fue el año de mayor producción, lo cual contradice los principios del mercado (Munevar, 2011). De tal forma que un viro especulativo hacia la caída de precios, traería cuantiosas pérdidas para los productores de distintos tamaños, así como para la sociedad en su conjunto.

### 3. El riesgo ambiental de la especialización

El monocultivo de la caña de azúcar en el Valle del Cauca es ilustrativo de los impactos ambientales de la especialización en cultivos permanentes a gran escala. Como lo demuestran Álvarez y Pérez (2009), los ingenios azucareros, además de representar una carga presupuestal considerable en el mantenimiento de cuencas hidrográficas, también son responsables de contaminación no sólo del agua, sino del aire mediante la quema de caña. Es importante señalar que estos mismos actores, ingenios como Riopaila Castilla o Manuelita, han colonizado también la Altillanura colombiana en los tiempos recientes, ampliando y diversificando su negocio, e intentando reproducir el mismo modelo, de altísimos impactos ambientales en una región de ecosistemas especialmente frágiles.

### 4. El sesgo de la política pública

Las altas inversiones de largo plazo que requiere la especialización productiva, normalmente están sustentadas con recursos públicos, que se trasladan a sectores, regiones o actores específicos, lo cual amplía las desigualdades, cuando el gasto público debiera servir para lo contrario.

En Colombia, un caso evidente de este fenómeno, de muy ingrata recordación, es el caso de Agro Ingreso Seguro, AIS. Con este programa se promovían determinados cultivos, específicamente los de ciclo largo que requerían altas inversiones iniciales. De esta forma, y con criterios de selección muy cuestionados, se terminaron favoreciendo a poderosas familias de larga tradición política y terrateniente. Por estos hechos el entonces Ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias, es requerido en la actualidad por la justicia colombiana.

Este tipo de incentivos favorecieron además a empresarios agroindustriales que, de manera irregular, compraron tierras en la Altillanura, como se detallará más adelante. Este hecho bastante notable, hace parte del discurso oficial que en la Altillanura no es viable una agricultura campesina o de pe-

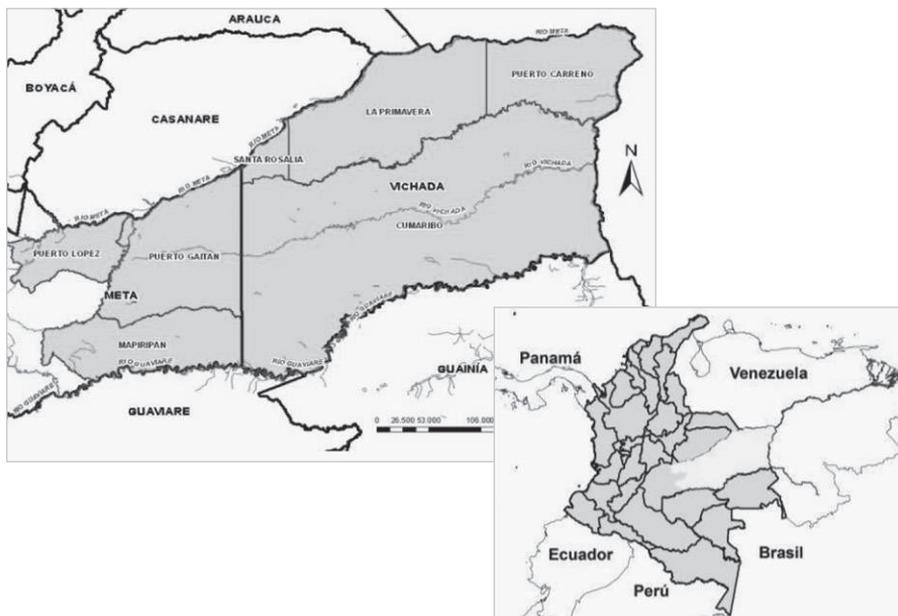
peña escala debido a los altos costos de adaptación de los suelos, pero a la vez, el Estado ha subsidiado a actores muy poderosos para que realicen sus emprendimientos en esa región.

## La disputa por la Altillanura

### ¿Por qué la Altillanura?

La región de la Orinoquia está comprendida por los departamentos del Meta, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare y Vichada. Dentro de esta hay una subregión conocida como la Altillanura, que abarca 7 millones de hectáreas y comprende los municipios de Puerto López, Puerto Gaitán y Mapiripán en el departamento del Meta, y Santa Rosalía, La Primavera, Cumaribo y Puerto Carreño en el Vichada. Los casos de acaparamiento de tierras investigados y presentados ante la opinión pública se circunscriben a esta región.

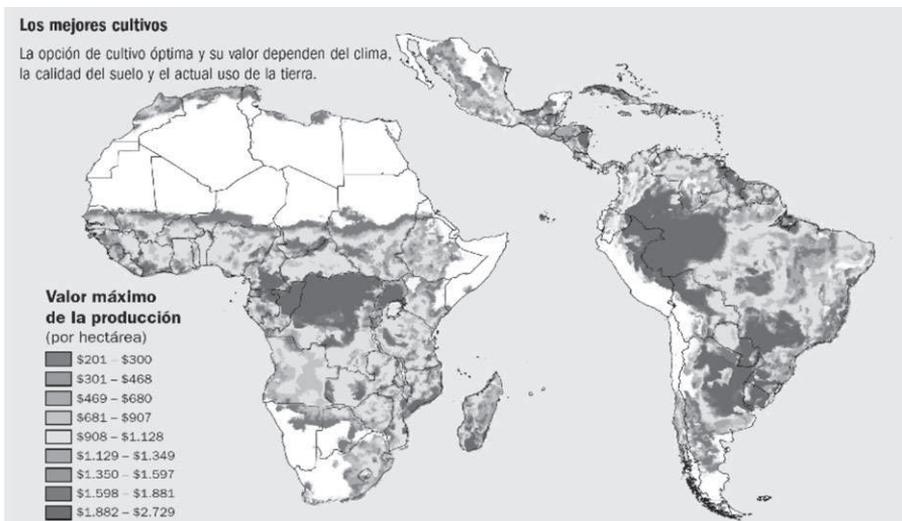
Mapa 3  
Región de la Altillanura



Fuente: DNP (2014), Conpes 3797 Política para el desarrollo integral de la Orinoquia: Altillanura – Fase I.

Y es que el interés relativamente reciente por la Altillanura guarda una relación directa con la fiebre por la tierra. Los mapas que grafican las tierras con mayor potencial a nivel mundial, ubican a la Orinoquía y Amazonia colombianas como zonas de una altísima capacidad productiva.

Este alto potencial se explicaría en las condiciones naturales de la tierra, que tienen que ver con la disponibilidad de sol durante todo el año, fuentes de agua, condiciones planas. A esto se agregan otro tipo de características, como los precios relativamente bajos, la aparente subexplotación y derechos de propiedad mal definidos. Todos estos elementos han incidido en el interés de diferentes actores por adquirir grandes extensiones en la Altillanura.



Fuente: Arezki et al. (2013)

Si bien existen potenciales *reales* de la región, no hay que desconocer factores especulativos que explican y a la vez promueven estos procesos de acaparamiento de tierras. Como indicadores de esta especulación, podemos mencionar los inusitados aumentos en los precios de la tierra o la escala de los proyectos desarrollados, muy por debajo de las extensiones compradas.

Es claro que los elevados precios de la tierra en la frontera agrícola, están relacionados con su altísima concentración. Sin duda, la tierra en Colombia es un mercado de oferta restringida debido a la alta concentración de la propiedad en pocas manos. Así, la combinación de oferta restringida con un impulso por la compra de tierras desde 2008, principalmente, hizo que el precio de la tierra en áreas de frontera (particularmente en la Altillanura colombiana-

na) aumentara de forma considerable, en gran medida por la influencia del capital extranjero.

Por ejemplo, antes de que Cargill comprara las tierras en Vichada (caso que será detallado más adelante), el valor por hectárea en transacciones sobre estos predios era de aproximadamente \$45.500. Dos años después, con la influencia de compras masivas por parte de grandes grupos económicos nacionales y el capital financiero internacional, estos precios se multiplicaron por 33 (Oxfam, 2013; 22).

Ahora bien, la llegada del gran capital y el vaciamiento de la cultura llanera y campesina, estuvo acompañada de una correspondiente acción estatal en la valorización del capital, particularmente a través de la inversión pública. En tal medida, el valor de la tierra no se explica por su mayor productividad o potencial generación de valor en actividades agropecuarias o forestales. Al menos no necesariamente. Los grandes inversionistas nacionales y extranjeros, con la alta titularización y financiarización, pueden mostrar en sus balances contratos de futuro y emisión de acciones sobre tierras cuyo valor ahora no solo se multiplica por 30 o 50 veces, sino hasta por mil. Esto en razón a las expectativas de inversión en infraestructura, navegabilidad del río Meta, distritos de riego y todo un plan de inversiones que el gobierno Santos proyectó para esta zona.

El documento Conpes 3797 de enero de 2014 “Política para el desarrollo integral de la Orinoquia: altillanura - fase I”, que incluye \$9,1 billones (a precios de 2013) en solo transporte para un horizonte de 25 años, es apenas un ejemplo del esfuerzo estatal para valorizar los predios de grandes empresarios nacionales y extranjeros, en su gran mayoría adquiridos y/o acumulados irregularmente. Esta inversión que siempre han reclamado los habitantes históricos de estas tierras, nunca llegó, solamente ocurre en momentos en que se despierta el interés del gran capital. Sin duda esto explica en manos de quien está el Estado colombiano.

La alta concentración está acompañada de conflictos en el uso del suelo y subutilización. Mientras el área con vocación para la ganadería es de 15 millones de hectáreas, la efectivamente destinada es más del doble, 34,4 millones de hectáreas. Esta concentración improductiva es un argumento en contra de la necesidad de desarrollar proyectos agroindustriales de gran escala en la Altillanura.

Si de una parte la Altillanura tiene todos esos potenciales y atractivos, de otra parte existen limitantes, que han impedido hasta el momento el pleno desarrollo del modelo agrícola que se tiene planeado. Entre esos limitantes están la falta de infraestructura, las dificultades agrológicas del suelo, la informalidad en la tenencia de la tierra y limitaciones legales a la acumulación de tierras. A continuación mostramos cómo el gobierno colombiano busca

superar estos limitantes, ajustando la legislación y la política pública a los intereses de los inversores agroindustriales.

## Respuesta del gobierno Santos a los “cuellos de botella” de los inversionistas

### 1. Infraestructura de Transporte

Las exigencias en términos de infraestructura de transporte se reduce a dos obras principales: la carretera “de espina de pescado” que cruza meridionalmente la Altillanura, desde Puerto Gaitán (Meta) hasta Puerto Carreño (Vichada); y la navegabilidad del río Meta, consistente en dragado y creación de puntos de embarque y desembarque. Estas exigencias no son nuevas, y de hecho fueron “desatendidas” por el gobierno de Uribe Vélez, que sí cumplió con otras dos obras exigidas: la doble calzada Bogotá-Villavicencio y la vía Puerto Gaitán-Puerto López.

En una carta enviada por el Alcalde de Puerto Gaitán en 2009, Óscar Bolaños, al entonces Presidente Álvaro Uribe, se evidencia la importancia de esa carretera y los intereses a que obedece:

“Es absolutamente indispensable iniciar la pavimentación de la vía Puerto Gaitán – Puerto Carreño con miras a seguir construyendo futuro para la región y el país. Esta vía es de vital importancia para abrir paso y consolidar los desarrollos que se están dando a lo largo de ella, pues las pésimas condiciones de la vía, unida a otros factores macroeconómicos –costos altos de insumos, mal funcionamiento del ICR, entre otros están empezando a deteriorar la confianza de los empresarios nacionales y extranjeros en hacer patria y en generar progreso desde aquí, factores que pueden producir un estancamiento en los procesos de desarrollo regional que aquí se están gestando.

Debo recordar, que el Ministro de Vías y transporte, Andrés Uriel Gallego, se comprometió en Villavicencio hace 4 años aproximadamente, a dar cumplimiento a las metas de la Visión Colombia 2019, apropiando los recursos para esta obra trascendental para el progreso de la región. La pavimentación de esta vía, abrirá además una sólida posibilidad para el intercambio comercial con Venezuela y otros países, que servirá como punta de lanza del acercamiento con los mercados de los otros continentes.”

El gobierno de Juan Manuel Santos se comprometió con grandes empresarios nacionales y extranjeros con la construcción de la vía Puerto Gaitán – Puerto Carreño. En algún momento se propuso que la fuente de financiamiento fuesen los recursos provenientes de la venta de una parte accionaria

de la Nación en ECOPETROL S.A. Este compromiso fue asumido en el marco del III Foro de la Altillanura a finales del año 2010. En su oportunidad denunciamos cómo, con excusa de la Ola Invernal y del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que regía en el país en ese entonces, se pretendió vender ECOPETROL para construir esta carretera de cerca de 800 km de longitud, que tendría un costo estimado de \$1,8 billones. Paradójicamente, en la Altillanura no había llovido para el momento de la declaración del Estado de Excepción.

Así lo contaba un boletín de prensa del Ministerio de Agricultura:

“(…) Este es un programa de gran aliento en el que está pensando el gobierno. Planeación Nacional ya le dio el visto bueno y se financiará con parte de la venta de Ecopetrol y eso, junto con la transmisión de energía confiable a toda esa región, será la base de la infraestructura que permitirá, con la mejora de suelos y técnicas y el buen manejo ambiental, incorporar la última gran frontera agrícola que le queda al país como es la Orinoquia”, subrayó Restrepo Salazar.” (Fragmento de Boletín de prensa No. 11 del MADR, 21 de enero de 2011).

La otra gran apuesta para la región en materia de infraestructura es la navegabilidad del río Meta. Es una de las obras más ambiciosas, que hacen parte del IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana), y a los cuales el Gobierno Nacional en su totalidad le invertirá más de USD 108 millones. El proyecto incluye varias fases, se empezó a desarrollar desde el año 2006 y se proyectaba que estuviera terminado en el 2014. El objetivo del proyecto es intercomunicar el océano Pacífico con el Atlántico, sirviendo para “potenciar las exportaciones de maíz, aceite de palma, productos forestales y coque, entre otros. Así como para facilitar las importaciones de trigo, abonos, soya y acero” (IIRSA, s.f.). Es decir, la obra servirá para vender materias primas en el exterior y para importar maquinaria e insumos para el propio sector agroindustrial, además de alimentos. Por estos enunciados, se concluye que es falsa la idea de que la Altillanura es la última frontera agrícola del país, destinada a dar mayor oferta de alimentos para la población colombiana.

La navegabilidad del río Meta requiere de obras en diferentes puntos, de altísimo costo, contratadas con empresarios privados, que se piensan para promover la movilidad de mercancías y disminuir los tiempos de transporte desde y hacia la Altillanura.

De forma complementaria empresarios del Valle del Cauca como Harold Eder, representante del Ingenio azucarero Manuelita con inversiones en tierras en los departamentos de Casanare y Meta para proyectos de agrocombustibles, han hecho el lobby necesario para “conectar” la altillanura

con el Pacífico. Desde nuestra actuación en el Congreso nos enteramos de dichas aspiraciones y del enorme cabildeo con el gobierno nacional para sacar adelante esta iniciativa. En la actualización del tema que hicimos para efectos de esta publicación nos encontramos con que durante 2017 se presentaron los avances de la pretendida conexión Orinoquía-Pacífico, la cual conectará a Puerto Carreño con el Puerto de Buenaventura a través de una vía de 1.200 kms. La propuesta es atravesar la cordillera oriental entre Colombia-Huila y La Uribe-Meta y la cordillera central entre Florida-Valle del Cauca y La Herrera-Tolima, a través de un túnel férreo. Para el gobierno Santos este proyecto es prioritario y quedó contemplado en el Plan Maestro de Transporte, por lo que para finales de 2018 buscan avanzar en su estructuración financiera.



## 2. Distritos de riego

El Plan Nacional de Desarrollo del primer gobierno Santos también incluyó otra prerrogativa de los inversionistas: los distritos de riego. Allí se incorporaron descuentos en las tarifas de energía y gas para que estos proyectos se lleven a cabo. Hay que recordar que los que son mayores de 10.000 hectáreas, necesitan un uso intensivo del agua que pone en conflicto el uso de este recurso vital para otros fines como el consumo humano. Este es el legado histórico y actual de los ingenios azucareros en el Valle del Cauca, donde según datos de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, CVC, más del 80% del agua disponible total del departamento se dedica al uso del sector azucarero.

## 3. “Limitantes de escritorio”: la Unidad Agrícola Familiar

La existencia de una limitante a la concentración de la propiedad de la tierra, en la normatividad general sobre baldíos, se encuentra estipulada en la Ley 160 de 1994. De allí los principales reclamos de las multinacionales agropecuarias y los inversionistas de la tierra en el la Altillanura. La exigencia de borrar este límite había sido planteada al gobierno de Uribe Vélez, pero este no alcanzó a llevarlas a cabo. El gobierno Santos con la denominada Unidad Nacional, sí logró concretarlo en el primer Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014), que incluía la creación de los Proyectos Especiales Agropecuarios o Forestales, PEDAF.

En la práctica se buscaba ampliar el límite de la UAF, establecido como medida para evitar la concentración. La restricción pasó a 9,999 UAF actuales, pues sólo para proyectos que excedan las 10 UAF se debía pedir autorización de una Comisión que de hecho, sólo firmaría autorizaciones, ya que estaba compuesta exclusivamente por miembros del gobierno. Así, alcanzar los proyectos de 40 o 45 mil hectáreas señalados por Uribe Vélez, habría sido posible sin la restricción de la Unidad Agrícola Familiar. En segundo lugar, se promovían alianzas de gran calado, así como la mayor extensión de tierra baldía dadas a los grandes inversionistas, mediante la potenciación (y transgresión) de una figura contemplada en la Ley 160 de 1994 como son las Zonas de Desarrollo Empresarial.

Esto posteriormente fue declarado inconstitucional en la Sentencia C-644 de 2012, gracias a una demanda que interpusimos con el Senador Jorge Robledo. Sin embargo, los mismos objetivos fueron alcanzados, por Santos y sus mayorías en el Congreso de la República, a través de la Ley Zidres.

**Discurso en “La Fazenda” el año 2008, el ex presidente Álvaro Uribe Vélez, manifestó:**

Me han expresado la preocupación por el tema de la propiedad de la tierra. Ustedes saben que hay una limitación legal, que no se puede adjudicar, titular sino una unidad agrícola familiar que aquí están, también, ¿en cuánto? En mil hectáreas y parece poco cuando un proyecto que va a tener 40, 45 mil hectáreas como este proyecto. Allí hemos encontrado un problema legal y también una tremenda discusión política.

Mi sugerencia respetuosa, mirando las limitaciones políticas legales, las limitaciones políticas para cambiar la ley, es que hay que seguir con alianzas; hay que aliar a estos proyectos a los dueños históricos de la tierra, a los poseedores de la tierra.

El país tiene contratos de participación muy bien desarrollados que se iniciaron en el sector forestal, que se iniciaron en el sector de la caña de azúcar. Yo creo que son unas formas de contratación bastante bien elaboradas.

Y en el tema de la palma africana con los proyectos donde hay un líder integrador, esos sistemas de participación también han funcionado bien.

(...) Y como hay la limitación para entregar el título, que entonces a cualquiera de esas figuras se le entregue la concesión. Y una concesión por todo el largo plazo que se pueda y renovables.

(...) Con el Ministro (de Agricultura y Desarrollo Territorial, Andrés Felipe Arias) hemos buscado mucha solución y no la encontramos. No vemos la posibilidad política en el Congreso de la República de pasar ahora una ley de esta naturaleza, que levante la restricción de la Unidad Agrícola Familiar para lo que es la titulación de tierras.

#### 4. Formalización de la propiedad

La concentración de tierras a gran escala exige derechos de propiedad definidos, para que los inversionistas puedan adquirir o controlar desde el punto de vista legal las extensiones que requieren. Con ese objetivo, se han propuesto diferentes figuras, como el derecho real de superficie, que Juan Manuel Santos ha impulsado en diferentes momentos. Igualmente, se ha promovido la formalización tradicional de tierras, con el apoyo y financiamiento de la Banca Multilateral (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo), que aportó en el primer periodo de Santos recursos cercanos a los \$150 mil millones para el programa de formalización de la propiedad, donde se incluye la tramitación de cerca de 1,5 millones de hectáreas en terrenos baldíos (titulación) y apenas 640 mil en terrenos de naturaleza privada, (formalización).

Así, lo que se busca es ampliar el mercado de tierras con fines tanto productivos como especulativos. Esto se evidencia en el caso de los baldíos, ya que sólo en el departamento del Vichada en 4 años se tituló más de 3 veces el área de una ciudad como Bogotá, -cerca de 450.000 hectáreas-.

Este mensaje alentador a los inversionistas tanto nacionales y extranjeros, garantiza la seguridad de la propiedad en el país para que puedan desarrollar sus negocios, y se ha llevado incluso a las cláusulas de los Tratados de Libre Comercio y otros acuerdos bilaterales de inversión. Dicho sea de paso que esa seguridad jurídica, es a costa de la inseguridad social de la propiedad.

Al mismo tiempo, conlleva mayores garantías a los inversionistas en materia de tenencia de la tierra, para que estos puedan utilizarla en actividades “más productivas y por usuarios más eficientes” (Banco Mundial 2007, “Colombia 2006-2010: Una ventana de oportunidad”).

## **5. Servicios Públicos**

Para el caso de la Altillanura, los diagnósticos muestran una carencia de energía eléctrica en todo el territorio, lo cual constituye un limitante que puede frenar procesos agroindustriales importantes, pues el cubrimiento de gran parte de la zona con este servicio es muy costoso. Se ve la necesidad de buscar otras fuentes energéticas más acordes a la realidad territorial.

Se conoció un plan de expansión eléctrica para esta región, la puesta en marcha de la subestación de la Altillanura, con capacidad de transformación de 30 megavatios; la energización a 115 kv del tramo Puerto López-Puerto Gaitán-Subestación Altillanura y la construcción de unos 150 kilómetros de línea energizada que unirá diversos puntos en jurisdicción de Puerto López y Puerto Gaitán.

Este proyecto atendería la demanda de electricidad que necesitan los grandes proyectos agroindustriales que se desarrollan en esta región de la Orinoquia colombiana y la explotación petrolera que lleva a cabo Ecopetrol en el Campo Rubiales. Además, se benefician comunidades localizadas en los ejes Alto Neblinas, Alto Bengala, La Cristalina y Puerto Gaitán, El Porvenir y Carimagua.

En este proyecto se invirtieron \$25 mil millones, de los cuales el 50 por ciento fue aportado por la Electrificadora del Meta y el resto por Ecopetrol, con los cuales se llevó a cabo la construcción de la subestación y las redes eléctricas asociadas. Con estos recursos, igualmente se ejecutó la energización a 115 kilovatios del tramo de 17 kilómetros, entre Puerto López y Puerto Gaitán, para conectar la subestación Altillanura.

## **6. Condiciones de la tierra: mejoramiento de suelos**

Se han producido convenios que en materia de investigación y adecuación de suelos de la altillanura, entre el Ministerio de Agricultura y Corpoica con instituciones de investigación como CIMMYT, CIAT, EMBRAPA, Yamato y Gaviotas, entre otras. Esto dado que los suelos de la Altillanura se caracterizan por ser:

- Suelos ácidos: alta saturación de Aluminio, bajo contenido de P, Calcio, Magnesio, Potasio, Zn, B, M.O, materia Orgánica; mal drenados; con textura variable en contenidos de arena (20 – 40%);
- Cultivos de caucho, forestales, palma, arroz, maíz, soya, y hay ganadería extensiva y semi-intensiva, principalmente<sup>1</sup>.
- Topografía plana a ligeramente ondulada (<7%)
- Suelos profundos
- Alta fragilidad y susceptibilidad al manejo: adensamiento natural, baja retención de humedad
- Intercambio de germoplasma vegetal.

El modelo de desarrollo agrícola de la Altillanura busca ser equiparable a la región de Mato Grosso en Brasil, en donde con los desarrollos tecnológicos y el uso de la innovación, han podido sortear la limitación climática y las condiciones adversas de los suelos.

Los altos costos de producción en la altillanura colombiana están relacionados con cuatro problemas estructurales: i) los bajos rendimientos obtenidos en la producción que hacen que los costos por tonelada de producto sean elevados, ii) la baja área actual de producción que no permite ganar economías de escala para reducir los costos por ha. y por ton., iii) relacionado con lo anterior hay un mercado insipiente que promueve una concentración de los proveedores, un bajo nivel de competencia y por lo tanto unos precios de insumos más elevados y, iv) por la falta de concentración en la producción y negociación de insumos, se generan elevados costos de comercialización debido a la existencia de diversos intermediarios<sup>2</sup>.

En tal medida, el estado actual del suelo obliga a mejorar la composición química y física del factor tierra, la transformación de energía en Biomasa, el desarrollo de proyectos en suelos, bioinsumos, biotecnología, sistemas agro-silvopastoriles, investigación de nuevas variedades de semillas y en infraestructura de almacenamiento y transporte que permitirán de acuerdo a las intenciones de los empresarios y entidades gubernamentales convertir a la Altillanura en la última despensa agrícola de Colombia.

---

<sup>1</sup> 1. Cultivos de Tardío Rendimiento: Palma, Cacao y Caucho 2. Frutas: Pitahaya, Mango, Feijoa, Bananito, Lima Tahití, Uchuva, Piña Golden, Maracuyá, Lulo 3. Hortalizas: Espárrago, Cebolla Bulbo, Brócoli, Coliflor, Lechuga Gourmet, Alcachofa y Aji 4. Forestales 5. Carne Bovina y Lácteos 6. Acuicultura: Camarón de Cultivo y Tilapia 7. Cafés Especiales 8. Tradicionales Exportables: Café, Banano, Flores, Caña de Azúcar y Plátano de Exportación 9. Algodón, Tabaco y Papa Amarilla 10. Biocombustibles

<sup>2</sup> Tomado de Estudio del Crece

## 7. Profundización financiera y crédito

Otro de los principales inconvenientes que ha tenido el gran inversionista, ha sido el acceso al crédito a través de instituciones como Findeter, Banagrario y el Ministerio de Agricultura, que buscan el apalancamiento para la siembra y producción de las tierras agrícolas en la zona de la Altillanura. En el periodo 2011 al 2014, se planeaba otorgar 4.911 créditos para la línea de comercialización y transformación productiva, se firmarían 40 protocolos sanitarios y 80 mil hectáreas de cultivos anuales quedarían cubiertas con el seguro climático.

De igual manera, el Plan Nacional de Desarrollo permitía la creación de derivados y otros papeles financieros con potestad de los bancos, con lo cual se lleva a una inclusión mayor de la especulación de la tierra y la producción agropecuaria. Especulación que es beneficiosa para los que más recursos tienen, y un peligro adicional para los campesinos asociados.

## Otras respuestas gubernamentales a las exigencias privadas

Diferentes propuestas normativas se han planteado durante el gobierno 2010-2018, que contienen varios puntos delicados en términos ambientales, de equidad y correcto manejo de la tierra, el agua y los bosques. A continuación se desarrollan las más relevantes:

### Derecho de Superficie

Esta figura se intentó introducir en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, pero producto de la presión y cabildeo del Movimiento de víctimas, fue eliminado del Proyecto de Ley durante el trámite en el Congreso. Posteriormente, fue incluida en otras instancias como el Proyecto de Desarrollo Rural y el Decreto Ley de Ordenamiento Social de la Propiedad, en el año 2017. La figura consiste en una cesión de derechos a favor de terceros de parte de los titulares de dominio de predios susceptibles de ser utilizados para actividades agrícolas, ganaderas, forestales, pesqueras o agroindustriales. Adicionalmente plantea que el derecho real de superficie de predios rurales es un derecho autónomo que otorga el uso, goce y disposición jurídica de la superficie de un predio y hace propio lo plantado, construido o ubicado en superficie ajena.

Cuando el artículo estaba en el Proyecto de Víctimas y Restitución, el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE) seña-

laba que esta disposición mostraba cómo el Estado se disponía a favorecer a grandes empresarios beneficiarios del despojo, quienes mantendrían sus sistemas de producción, y en consecuencia se impediría la restitución material del bien y el retorno de la población, consolidando así, la desterritorialización del campesinado víctima del conflicto.

### **Bonos Agrarios**

En la propuesta de Ley de Desarrollo rural se buscaba profundizar la inversión en los bonos agrarios como mecanismo de financiación para la compra directa de tierras, permitiendo el endeudamiento del gobierno. Se permitía que estos bonos fueran usados por los inversionistas privados para el pago de impuestos y se otorgara exención del impuesto de renta a los intereses devengados. Además, se condiciona el pago del título de deuda pública, al permitir que el tenedor del bono invierta en proyectos industriales o agroindustriales o en la toma de acciones de entidades estatales, es decir, un intercambio para más privatización.

### **Política Forestal y del Agua**

Dentro del Proyecto de desarrollo rural, prácticamente se incluían otras dos leyes, la de agua y la forestal. Hay que recordar que esta última se cayó en el gobierno Uribe Vélez por falta de consulta previa con las comunidades afro e indígenas. En lo forestal el énfasis está en el fomento de plantaciones comerciales y se revive la figura del “vuelo forestal”, esta vez bajo la concepción de volúmenes aprovechables, que incluía garantía real para transacciones crediticias u otras operaciones financieras.

### **Seguridad Jurídica**

El pensamiento de manejar el desarrollo rural como empresa, sobre la base del otorgamiento de considerables garantías jurídicas y de inversión, la podemos apreciar en los excepcionales estímulos para proyectos de tipo agroindustrial, desregulación arancelaria, pero también en diferentes iniciativas promovidas desde el gobierno que han venido legalizando la usurpación de tierras. La “empresarización del campo” como se le conoce, afirma que la tierra debe entregarse al sector productivo puesto que la economía campesina no genera ningún tipo de rentabilidad y es el capital financiero el actor válido para participar en los agronegocios, reforzándose en consecuencia la visión del campo en esa dirección.

De los elementos centrales de la política integral de tierras anunciada por el Gobierno Santos, está el de formalización de la propiedad, en principio a las víctimas, pero también enviando un mensaje a los inversionistas tanto nacionales y extranjeros, de que hay seguridad de la propiedad en el país para que puedan desarrollar sus negocios. Esto hace parte también de las cláusulas de los Tratados de Libre Comercio y acuerdos de inversión, que requieren tener seguridad jurídica.

En el Proyecto de desarrollo rural, se otorgaba la seguridad jurídica a las inversiones de la cadena forestal, en donde el Estado no modificaba los contratos celebrados o que se celebrarán por el término de hasta 20 años contados a partir de la fecha de su suscripción, excepto en los casos acordados con el inversionista.

### Desaparición del Campesinado

Se ha reacomodado la política a las exigencias de los TLC, es decir hacia fomentar la “cultura empresarial” y de exportación en la actividad agropecuaria en Colombia. De allí que la instauración de la tierra como un verdadero factor de producción sea un requisito indispensable para la “empresarialización” de la agricultura colombiana, así como la formalización de la tenencia de la tierra, temas muy mencionados desde el inicio del gobierno Santos.

Por ello la política pública ha prohijado y avalado la transformación del agro colombiano en esa dirección, mientras que la economía campesina se ha visto fuertemente golpeada. Es posible afirmar que con este modelo la agricultura campesina va en vía de desaparición, la cual ha proveído históricamente buena parte de los alimentos que consumimos los colombianos.

Las cifras demuestran cómo las importaciones de alimentos crecieron de manera especial a partir del año 2006. Coincide este año con el punto de quiebre del área sembrada y la producción de los cultivos permanentes y transitorios. Entre 2005 y 2006, las importaciones agropecuarias aumentaron en un 21,66% pasando de 6,33 millones de toneladas a 7,71 millones. Para el año 2008 las importaciones llegaron a 8,22 millones de toneladas, y según Jaime Forero de la Universidad Javeriana, para el año 2009 se habían importado cerca de 10 millones de toneladas de alimentos, ubicando al país como importador neto en este rubro. La tendencia continuó en los años siguientes: el aumento de cultivos permanentes han ido en detrimento de los cultivos transitorios para la alimentación<sup>3</sup>, de modo que en 2016 se importaron 14 millones de toneladas<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Según la Encuesta Nacional Agropecuaria del DANE en el año 2015 el área sembrada con cultivos transitorios fue de 802.406 has, mientras que los cultivos permanentes alcanzó 1.530.170 has.

<sup>4</sup> Colombia importa 30% de los alimentos que consume. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/economia/colombia-importa-30-de-los-alimentos-que-consume-273145>

Las políticas económicas del país, en consonancia con las directrices internacionales, dieron un giro a sus prioridades en beneficio del sector empresarial pero en desmedro de los componentes favorables a la mediana y pequeña **producción agrícola**. Las cifras del Censo Nacional Agropecuario de 2014 indican que el 40,6% del uso del suelo en el país corresponde al sector agropecuario y el área sembrada con cultivos es del 6,3%, lo que equivale a 7 millones 115 hectáreas<sup>5</sup>, pero de estas apenas el 15% corresponden a cultivos transitorios.

Tabla 1  
Área sembrada en cultivos permanentes

Año	Área (Has)
1960	43,70%
1970	52,60%
2014	74,80%

Fuente: CNA 2014

De esta manera, al disminuir las tierras bajo control de la pequeña propiedad descienden las áreas asignadas a cultivos temporales, propios de la producción parcelaria. La reducción de la oferta agrícola ha sido compensada desde entonces con importaciones crecientes de bienes de origen agrícola y pecuario, pero sin una adecuada reasignación de la mano de obra desalojada de la producción agrícola.

Hay argumentos para insistir en que la soberanía alimentaria solo se alcanza preservando la agricultura campesina. Existen estudios que muestran que el abastecimiento alimentario de las ciudades son proporcionados en casi un 50% por productores campesinos. A pesar de que estos productores no tienen líneas de crédito, ni subsidios, como sí los tiene la agricultura de gran plantación.

### Integración vertical

Se proponía ajustar la normatividad actual para impedir cualquier “traba” a la integración vertical en el sector agropecuario, algo que va contra el ideal del planteamiento económico de la competencia perfecta. Por el contrario, se es-

<sup>5</sup> Fuente: Conozca los avances de resultado del 3er Censo Nacional Agropecuario del DANE. Disponible en: <http://hsbnoticias.com/noticias/economia/conozca-los-avances-de-resultados-del-3er-censo-nacional-agr-152731>

timula la conformación de clusters y cadenas agroindustriales de producción a gran escala. Esta es una de las características fundamentales de las grandes multinacionales del agro, como Cargill o el Grupo Los Grobo, que han incurrido en Colombia como se muestra en la siguiente sección.

Este modelo de política coincide ampliamente con los intereses de inversionistas del agro que llegaron a la Altillanura en la última década. Si bien los ajustes normativos hacen parte de las exigencias del empresariado, muchos llegaron antes de que se modificara la Ley, violándola abiertamente o diseñando intrincadas estrategias para adquirir grandes extensiones de tierra. A continuación presentamos una caracterización general de esos “Nuevos Llaneros” y en detalle los mecanismos empleados para hacerse al control de la tierra.

# Casos de acaparamiento de tierras analizados en período legislativo 2010-2014

En febrero de 2011, circuló un número de la Revista Dinero cuya portada se titulaba “Los Nuevos Llaneros”. Allí aparecían fotografiados representantes de tres de los principales grupos económicos de Colombia: Santo Domingo, Sarmiento Angulo y Eder. El artículo en su interior está dedicado a las inversiones agroindustriales de gran escala que estaban llegando a los Llanos Orientales. Aquellos “Nuevos Llaneros” que por entonces llegaban a los departamentos del Meta y Vichada tenían en común las grandísimas extensiones de tierra que adquirieron o proyectaban adquirir. Por las características de la zona, la mayoría de los predios que adquirieron estaban cobijados por la restricción de la UAF, que llega máximo hasta las 1.800 hectáreas. Por tanto, además de llamativas, varias de aquellas compras eran contrarias a la Ley, lo cual ameritaba las correspondientes denuncias públicas y ante los organismos de control.

Como se ha dicho, durante los debates adelantados en el Congreso de la República investigamos y logramos caracterizar al menos cuatro actores que acaparaban tierra en la Altillanura. En primer lugar, compañías extranjeras invirtiendo en tierras, lo cual era relativamente novedoso para la época y llamó la atención de la opinión pública. De otra parte, empresarios nacionales entre los que se encuentran agroindustriales tradicionales, el sector financiero, algunos muy cercanos al poder político y otros ligados a la mafia.

La tabla 2 la elaboramos hacia el año 2011. Presenta los principales actores nacionales y extranjeros con presencia en la Altillanura colombiana. Algunos de esos fueron confirmados y estudiados con mayor detalle con el transcurso de los años. Otros retiraron sus inversiones, debido a las crecientes denuncias sobre la ilegalidad en las compras de tierras, o esperando mejores condiciones jurídicas para adelantar sus proyectos agroindustriales.

Tabla 2  
Relación de casos analizados durante 2010-2014

ACAPARAMIENTO DE TIERRAS EN LA ALTILLANURA COLOMBIANA				
Grupo económico/actor	Empresa	Área total (hectáreas)	Tipo de cultivo/uso	Municipio departamento
<b>Nacionales</b>				
Familia Sarmiento Angulo - Grupo Corficolombiana	Mavalle	4.600	Caucho	Puerto López y Puerto Gaitán (Meta)
	Unipalma	4.300	Palma Aceitera	Cumaral (Meta)
	Ingenio sicarare	20.000	Soya y Arroz	Puerto Gaitán (Meta)
	<b>Total</b>	<b>28.900</b>		
	<b>Observaciones:</b> también tienen concesiones viales en el llano como la doble calzada Bogotá-Villavicencio con las firmas COVIANDES y EPIANDES. Tienen portafolio en acciones de ECOPETROL, negocios de gas en los llanos orientales, y seguramente serán actores importantes en los mercados de derivados para el sector agropecuario que quedó estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo.			
Francisco Santos Calderón (Ex vicepresidente), hermano del actual presidente de la República	Finca Merearis (1040 has.) + 1200 en pacto de compraventa, y otros predios en el Vichada	(+) 12.000	Agro-combustible	Vichada
	<b>Total</b>	<b>(+)12000</b>		
Familia Eder - Grupo Manuelita	Manuelita	37.000	Palma Aceitera	San Carlos de Guaroa (Meta) y Orocué (Casanare)
	<b>Total</b>	<b>37.000</b>		

Grupo económico/actor	Empresa	Área total (hectáreas)	Tipo de cultivo/ uso	Municipio departamento
Familia Santo Domingo - Grupo Valorem	Refocosta	2.000	Proyectos Forestales	Casanare
	Invernac	3.500	Maíz y Soya	Villanueva (Casanare)
	<b>Total</b>	<b>5500</b>		
Sindicato Antioqueño - Grupo Aliar	La fazenda	(+) 40.000	Soya y Maíz	Puerto Gaitán (Meta)
	<b>Total</b>	<b>(+)40.000</b>		
Otros empresarios y actores de importancia	Proyectos forestales	17.000	Maíz, soya y maderables	Puerto López (Meta)
	Enrique mazuera durán	2.500	Maíz, soya y arroz	Puerto López (Meta)
	Agrocometa	7.000		La Cristalina (Meta)
	Bioenergy	12.000	Caña de Azúcar	Puerto López (Meta)
	Las nubes	13.000		
	El conuco	13.000		
	Corsagro s.A.S	7.000		
	Itacol-grupo empresarial	8.000		
	Bosques de la primavera	11.000	Plantaciones forestales	Vichada
	Biocastilla	2.200	Palma Aceitera	Castilla la Nueva (Meta)
<b>Total</b>	<b>107.700</b>			
<b>Total nacionales</b>	<b>(+) 215.000 Hectáreas</b>			

Grupo económico/actor	Empresa	Área total (hectáreas)	Tipo de cultivo/ uso	Municipio departamento
<b>Extranjeros</b>				
<b>Grupo Mónica</b>	Monica Colombia Ltda	1.000	Maíz, soya	Puerto Gaitán, Puerto López (Meta)
	Catanaribo Ltda		Maíz, soya	Puerto Gaitán, Puerto López (Meta)
	Agrocaxias Ltda	1.000	Maíz, soya	Puerto Gaitán, Puerto López (Meta)
	Agromarchett Ltda	1.000	Maíz, soya	Puerto Gaitán, Puerto López (Meta)
	Manacacias Ltda	1.000	Maíz, soya	Puerto Gaitán, Puerto López (Meta)
	Monicol Ltda		Maíz, soya	Puerto Gaitán, Puerto López (Meta)
	Tilava Ltda		Maíz, soya	Puerto Gaitán, Puerto López (Meta)
	<b>Observación:</b> se tiene conocimiento de una adquisición total de este grupo, por cerca de 13.000 hectáreas, repartidas entre sus diferentes empresas, hasta diciembre de 2010			
<b>Total</b>		<b>13.000</b>		
<b>Multinacional Cargill</b>	Black River CPF Nazareth Holdings Llc			
	Black River CPF Colombia Agro LLC			
	Black River CPF CPF El Cariaco Holdings LLC			
	Black River CPF La Anita Holdings LLC			
	Black River CPF La Cartera Holdings			

Grupo económico/actor	Empresa	Área total (hectáreas)	Tipo de cultivo/ uso	Municipio departamento
	Black River CPF La Cristalina Holdins LLC			
	Black River CPF La Estancia Holdings LLC			
	Black River CPF Los Gualandayes Holdings			
	Black River CPF RL Cariaco Holdings LLC			
	<b>Total</b>	<b>25.000 (en el Vichada. Informe de la FAO)</b>		
Germán Efromovich - GRUPO SINERGY (Brasil)	Synergy Aerospace Corp			
	Synergy Capital Co LLC			
	Synergy Enterprises Corp			
	Synergy Group Corp			
	<b>Total</b>	<b>8.000 (aprox.)</b>		
Otros importantes	Poligrow S.a (España)	60.000 (apenas concretado un 25%)	Palma Aceitera	Mapiripán (Meta)
	Grupo Gpc (Chile Y Colombia)	22.000	Yuca para agrocombustibles	Puerto López (Meta)
	<b>Total</b>	<b>88.000 aprox.</b>		
<b>Total extranjeros</b>	<b>(+) 134.000 hectáreas</b>			
<b>Total nacionales y extranjeros</b>		<b>Aproximadamente 350.000 Hectáreas</b>		

A continuación, se presenta de manera detallada los principales casos denunciados de acaparamiento de tierras en la Altillanura. Interesa señalar la forma en que adquirieron las tierras, diseñando estrategias jurídico – empresariales para esquivar la Ley o violarla abiertamente. Mostramos los subsidios y diversos incentivos que el Estado entregó a estas empresas, a pesar de las formas ilegales en que adquirieron sus tierras. También resaltamos los perfiles y características de los compradores, con el objetivo de identificar de dónde provienen los intereses por las tierras de la Altillanura, en el marco de la dinámica capitalista de los agronegocios y la especulación inmobiliaria.

## 1. Mónica Semillas: la multinacional que le contó al Presidente Uribe que había violado la Ley

Mónica Semillas es una multinacional agrícola de capital brasilero, que se dedica a la siembra de soya y maíz. Solo en Bolivia siembra alrededor de 160 mil hectáreas por año y tiene presencia en otros países de sur América como Paraguay y Brasil. En el año 2008, Mónica Semillas adquirió las primeras 13 mil hectáreas en el municipio de Puerto Gaitán (Meta) para la siembra de soya. Esta empresa se convirtió en un caso icónico entre nuestras denuncias de acaparamientos de tierras, por varias razones: en primer lugar, se trataba de una empresa extranjera, lo cual nos permitió abrir el debate sobre la extranjerización de la tierra. Segundo, fue el primer caso que se conoció en que una compañía creaba varias personas jurídicas para ocultar que había superado el tope de acumulación de la UAF y obtener subsidios mayores a los permitidos. Y tercero, denunciarnos un intercambio de correspondencia entre Mónica Semillas y el entonces Presidente Álvaro Uribe, en el que la empresa le comentaba al mandatario cómo se había visto obligada a violar la Ley, como se relata a continuación.

Mónica Semillas compró 13 mil hectáreas a través de siete sociedades:

Monica Colombia Ltda
Agrocaxias Ltda
Agromarchett Ltda
Catanaribo Ltda
Manacacias Ltda
Tilava Ltda
Monicol Ltda

De la composición societaria de estas firmas, se evidencia que en realidad se trata de un mismo grupo económico, es decir un mismo inversionista. Los socios de estas empresas eran la misma MONICA COLOMBIA LTDA. y miembros de las familias Marchett y Cambruzzi, empresarios brasileños quienes además ocupaban los cargos directivos de las sociedades. El propósito al fraccionarse era claramente lograr la concentración de la propiedad de la tierra en extensiones superiores a las permitidas por la Ley 160 de 1994.

Sergio Marchett, uno de los principales socios de Mónica, está acusado en Brasil por el asesinato de dos personas, por hechos relacionados con una disputa de tierras en la región del Mato Grosso. Como lo señalaba en los debates en el Congreso de la República, este no es solo un caso de extranjerización de tierras, pareciera que además Colombia estaba importando *gangsters*<sup>6</sup>.

Tabla 3  
Predios adquiridos por Mónica Semillas en Puerto Gaitán

Nombre del predio	ÁREA (Has.)
La Ponderosa	973,4
Rosa Blanca	487
La Esmeralda	996,1
Villa Claudia	999,3
La Reforma (Finca La Bonita)	910
Las Mercedes	1.617
El Chaparral	991,4
Villa Paola	994,3
El Progreso	919
La Potra	857,5
<b>Total:</b>	<b>9.745,4</b>

Sobre estos predios, además se ha podido establecer que, previo a la adquisición por parte de Mónica Semillas, se incurrió al parecer en delitos tales como suplantación, falsedad en firmas, entre otros<sup>7</sup>.

Además de violar los límites a la tenencia de tierras con antecedentes de baldío por encima de la UAF, tal mecanismo de fraccionamiento mediante la creación de empresas de fachada, sirvió como vehículo para la adquisición irregular de recursos públicos no reembolsables, mediante subsidios del pro-

<sup>6</sup> Ver: Marchett e Guareschi irão a júri <http://www.diariodecuiaba.com.br/detalhe.php?cod=443535>

<sup>7</sup> Ver: Las tierras de Mónica Semillas <http://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articulo-373711-tierras-de-monica-semillas>

grama Agro Ingreso Seguro, AIS, y recibió préstamos de FINAGRO<sup>8</sup> para seis proyectos, con su correspondiente incentivo.

De acuerdo con información suministrada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de las siete empresas conocidas en que se fraccionó Mónica Semillas, cuatro de ellas: MONICA COLOMBIA LTDA; AGROCAXIAS; MONICOL LTDA y TILAVA LTDA, tramitaron y obtuvieron entre 2009 y 2010, subsidios no reembolsables del programa Agro Ingreso Seguro por valor de \$3.659.777.121 millones, situación especialmente grave si se tiene en cuenta que los socios de cada una de dichas empresas son siempre las mismas personas, con lo cual, un mismo individuo en la práctica recibió varios subsidios a los cuales, en su condición de inversionista extranjero en el agro colombiano, no tenía derecho. De hecho, después del escándalo del programa AIS, se prohibió entregar subsidios a grandes inversionistas, pero como lo muestra la tabla 4, aún en 2010, Mónica Semillas a través de Tilava Ltda., recibió casi \$700 millones en subsidios.

Tabla 4  
Subsidios recibidos por Mónica Semillas

Año	Beneficiario	Identif.	Fecha	Vr pagado
2009	Agrocaxias Ltda	9002447221	21-Ago-09	\$ 692.250.000
2009	Monicol Ltda	9002447357	21-Ago-09	\$ 692.250.000
2010	Tilava Ltda	9002447318	05-Feb-10	\$ 692.250.000
2009	Monica Colombia Ltda	9002285131	10-Ago-09	\$ 692.250.000
2009	Monica Colombia Ltda	9002285131	24-Mar-09	\$ 890.777.121
<b>Total</b>				<b>\$ 3.659.777.121</b>

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

La recepción de múltiples subsidios y la adquisición de tierras por encima de los topes permitidos, estuvieron acompañadas por una fluida comunicación entre Mónica Semillas y la institucionalidad colombiana. Incluía cartas dirigidas al Presidente de la República, así como a otras entidades oficiales

<sup>8</sup> Los créditos de Finagro provienen de recursos públicos, por tanto tienen condiciones más favorables a las del mercado comercial. Se consideran por tanto incentivos estatales para proyectos agroindustriales específicos.

(Ministerio del Interior e Incoder), reuniones y mesas de trabajo para formular política pública. Dentro de nuestras investigaciones y labores de control político en el Congreso de la República, logramos tener acceso a varias de esas comunicaciones. Por ejemplo, en carta enviada el 27 de marzo de 2009 al entonces Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez, el representante legal de Mónica Semillas, Ricardo Cambuzzi, contaba lo siguiente:

“Se conformó el grupo empresarial Mónica Colombia con otras seis empresas subordinadas (...) En síntesis, inversionistas nacionales o foráneos con capacidad de explotar grandes extensiones se ven limitados porque no pueden adquirir terrenos que sobrepasen la mensura establecida en hectáreas para la UAF. Este solo hecho desestimula la inversión, **pues hace necesario recurrir a la creación de muchas sociedades, para poner en cabeza de socios o de terceros, cada UAF que se adquiere para plasmar proyectos agrícolas**”.

Sorprende entonces que el ex mandatario, en declaraciones dadas a la Corte Suprema de Justicia en el marco de la investigación contra Andrés Felipe Arias por el escándalo de Agro Ingreso Seguro, haya manifestado que se vino a enterar a través de los medios de comunicación del fraccionamiento de predios que hicieran diferentes empresas para acceder a subsidios<sup>9</sup>.

En otra comunicación dirigida a la Alta Consejería Presidencial, Cambuzzi celebra la instalación de una mesa de trabajo conformada por los gremios y el gobierno para discutir el contenido de un Decreto que buscaba modificar las limitaciones en materia de prohibición de acaparamiento de baldíos. Es claro entonces que, además de comunicarle al alto gobierno que estaban violando la Ley, el Grupo Mónica Semillas incidió directamente en la formulación de la política pública, que legalizaba sus adquisiciones de tierras violando el límite de la UAF.

No solo es falsa entonces la afirmación de Uribe según la cual se enteró por los medios de comunicación del fraccionamiento de empresas. Adicionalmente, estábamos en este caso frente a una “omisión” presidencial que en realidad buscaba evitar la parálisis de una de las primeras avanzadas de inversionistas extranjeros en la altillanura.

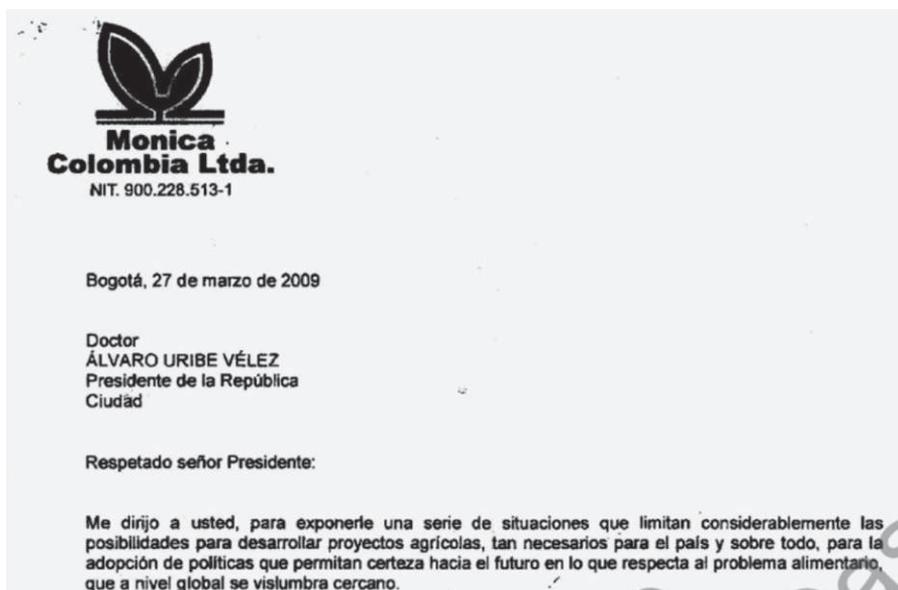
Son distintos los entes de control que tuvieron conocimiento del caso de Mónica Semillas. Interpusimos denuncia penal ante la Fiscalía General de la Nación contra los representantes legales de la multinacional en Colombia, los ex Ministros de Agricultura Andrés Felipe Arias y Andrés Fernández Acosta. De igual manera, la investigación del caso Mónica que se puso en conoci-

---

<sup>9</sup> Ver: La gran falla fue no identificar a tiempo los problemas de AIS: Uribe. <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-429049-gran-falla-fue-no-identificar-tiempo-los-problemas-de-ais-uribe>

miento con toda la documentación de rigor ante el Ministerio de Agricultura y al INCODER, derivó en que esta entidad interpusiera la demanda de nulidad sobre estas transacciones.

Por lo señalado atrás, en particular la omisión de denuncia del ex Presidente Álvaro Uribe Vélez, el 12 de febrero de 2012 adicionalmente interpusimos denuncia ante la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes. Lamentablemente, este proceso, así como los de la Fiscalía y los que llevaba el Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras), no han producido ningún resultado, tras años de haber sido denunciados con todo el rigor y haber suministrado las pruebas requeridas.



Una instancia en la que las denuncias en contra de Mónica Semillas sí tuvieron consecuencias fue la Superintendencia de Sociedades. En octubre de 2013, luego de un proceso en que se analizó las relaciones entre Mónica y Finagro, la Superintendencia emitió un fallo según el cual el Grupo Mónica Semillas habría “abusado de la figura societaria”. Para esta entidad, no existe razón para que Mónica haya recurrido a la creación de varias sociedades, y por tanto, esta estructura societaria se había producido específicamente para eludir las restricciones a la otorgación de incentivos, contenidos en la legislación colombiana. Dicha reglamentación prohíbe que haya más de un incentivo por beneficiario en menos de 12 meses, límites que Mónica violó

premeditadamente al recibir cuatro Incentivos de Capitalización Rural, ICR, mediante la creación de varias empresas, que en realidad constituyen un grupo económico, como se reconoce inclusive en el acta de una Junta de Socios de la compañía. Por tanto, ordenó a Mónica reintegrar a Finagro los incentivos recibidos irregularmente, que superan los \$2.000 millones.

## 2. Poligrow: la compañía europea que se benefició de la masacre de Mapiripán

Poligrow es una empresa con capital extranjero que arribó al país para la siembra de palma de aceite. Cuando preparamos el debate de control político y adelantamos la investigación de este caso se identificó que su capital era de origen ítalo-español, posteriormente trascendió que hace parte de un holding de una empresa del Reino Unido.

Además de reiterar el problema de la extranjerización de la tierra, este caso permitió poner en evidencia la manera como compañías agroindustriales aprovecharon contextos de violencia derivada del conflicto armado para hacerse a la propiedad de grandes extensiones de tierra. La multinacional llegó a Colombia en el año 2008, al municipio de Mapiripán, en el departamento del Meta. Según su página web, cuentan con 7 mil hectáreas sembradas, lo que significa más de un millón de palmas. Su aspiración es sembrar 15 mil hectáreas en total, en parte a través de alianzas estratégicas<sup>10</sup>. Desde 2011, denunciamos la forma en que Poligrow adquirió tres predios en Mapiripán, que casualmente se llaman Macondo I, II y III. Los hechos que rodean las compras de estas tierras se asemejan sin duda al Realismo Mágico de nuestro Nobel de Literatura.

Tabla 5  
Predios adquiridos por Poligrow

Nombre del predio	Extensión
Macondo I	1.807
Macondo II	1.126
Macondo III	2.644
<b>Total de hectáreas</b>	<b>5.577</b>

<sup>10</sup> Ver <http://www.poligrow.com/grupo-poligrow/nuestros-numeros/>

Los tres Macondos presentados en la tabla 5, son predios con antecedente de baldío, cuya extensión sumada supera ampliamente la UAF para ese municipio. De tal forma que Poligrow habría violado el tope establecido por la Ley 160. Así lo señalaba el propio Ministerio de Agricultura:

“(…) En ejercicio de esta misión, el Incoder una vez tuvo conocimiento de la posible comisión de irregularidades en la adquisición de tierras por la empresa Poligrow, se procedió a la búsqueda de información, encontrando que se trata de una sociedad comercial de responsabilidad limitada con Nit No. 900215262-1, domiciliada en Bogotá D.C., la cual adquirió tres (3) predios rurales en el municipio de Mapiripán, departamento del Meta, **con posible violación del Art. 72 de la Ley 160 de 1994**”<sup>11</sup>.

Sin embargo, hay un factor adicional al tema de acumulación de baldíos, de la mayor gravedad. Las fincas que hoy son propiedad de Poligrow Ltda., tienen el antecedente de protección por inminencia de desplazamiento forzado. Esta medida buscaba proteger la propiedad de las víctimas en contextos de altísima violencia, impidiendo las transacciones con la propiedad rural en las zonas protegidas. Las medidas de protección solo podían levantarse en condiciones excepcionales. Poligrow logró la autorización para la compra de sus predios porque la alcaldesa de Mapiripán de la época<sup>12</sup> firmó un acta en la que levanta la medida de protección y autoriza de esa manera dichas ventas. Llama la atención que en esa acta sólo estuviera esa firma y no de los demás miembros del Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada, requisito indispensable para autorizar las enajenaciones.

Estos hechos se enmarcan en un contexto más amplio. La masacre de Mapiripán es uno de los hechos más trágicos y recordados del conflicto armado en Colombia. En julio de 1997, las Autodefensas Unidas de Colombia iniciaron una operación de terror que duró cinco días, dejando cerca de 50 personas asesinadas y torturadas y cerca de 1.300 desplazadas<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en respuesta al cuestionario de la proposición 17 de 2012

<sup>12</sup> Maribel Mahecha (2008-2011), fue condenada a 7 años de cárcel por delitos de peculado por apropiación, celebración de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales y falsedad ideológica en documento público. El Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Villavicencio manifestó que la ex mandataria gestó la actividad criminal y fue propiciadora de actos ilegales, por lo que la inhabilitó por 10 años en el ejercicio de funciones públicas o contratación y le impulsó una multa. Obtenido de: <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/sentencia-de-maribel-mahecha-exalcaldesa-de-mapiripan-/14111498>

<sup>13</sup> Despojar y desplazar: estrategia para el desarrollo de la Orinoquía <http://humanidadvigente.net/wp-content/uploads/2017/12/DESPOJAR-Y-DESPLAZAR-DIGITAL-DIC-6.pdf>

No obstante el contexto de despojo y la superación del límite de la UAF, Poligrow, al igual que Mónica Semillas, recibió del gobierno colombiano cuantiosos subsidios. Esta empresa solicitó el beneficio de exención tributaria que otorga la Ley 939 de 2004, como incentivo a la producción de biocombustibles, el cual fue adjudicado para los predios Macondo I y Macondo II. Esta información fue suministrada en comunicación oficial por el Ministerio de Agricultura, aunque no conocimos el monto exacto del beneficio.

Adicionalmente, Poligrow recibió en 2012 un crédito FINAGRO con operación de redescuento por valor de \$92.800.000. Esto le significó a la empresa un alivio de hasta 7% en la tasa de interés respecto a un crédito comercial, de acuerdo a las condiciones del mercado en la época. También recibió recursos por medio del llamado Certificado de Incentivo Forestal, CIF por \$74 millones.

Durante nuestro cuatrienio en el Congreso de la República, portales de información como la Silla Vacía continuaron la investigación sobre esta empresa, donde sobresale el interés de la misma por una Hacienda de 70 mil has denominada Santa Ana. Para ello firmó una compra-venta con seis miembros de la familia Aljure y pactaron un precio de \$4.200 millones, para ese momento todo parecía indicar que la Hacienda era un baldío<sup>14</sup>. Lo que se sabe por estudios de Organizaciones No Gubernamentales es que Poligrow hizo una ocupación indebida de 20 mil has de esa Hacienda en las cuales hay sembradas 50 has con palma de aceite y hay 250 cabezas de ganado<sup>15</sup>. Además, algunas de las alianzas productivas que ha establecido la multinacional, las ha hecho con empresas de su propio grupo, adquiriendo terrenos de manera directa, apropiándose así de los créditos y subsidios gubernamentales. Algunos poseedores de dichos predios fueron presionados para que los ‘desocuparan’<sup>16</sup>, de hecho el representante legal de la compañía, Carlo Vigna, fue citado por la Fiscalía en mayo de 2017 por ser el presunto responsable de un fraude para conseguir tierras en Mapiripán<sup>17</sup>. En agosto del mismo año, un Juez consideró que Vigna era inocente por estos hechos, relacionados con el predio Barandales<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Ver: El negocio del baldío de Poligrow. <http://lasillavacia.com/historia/el-negocio-baldio-de-poli-grow-45234>

<sup>15</sup> Despojar y desplazar: estrategia para el desarrollo de la Orinoquía: <http://humanidadvigente.net/wp-content/uploads/2017/12/DESPOJAR-Y-DESPLAZAR-DIGITAL-DIC-6.pdf>

<sup>16</sup> Los claros oscuros del grupo palmicultor Poligrow en Colombia: [https://issuu.com/comisionjusticiaypaz/docs/los\\_claro\\_oscuros\\_del\\_grupo\\_palmicu](https://issuu.com/comisionjusticiaypaz/docs/los_claro_oscuros_del_grupo_palmicu)

<sup>17</sup> Contraloría pide que se investigue a Poligrow por acumulación de baldíos <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/contraloria-pide-que-se-investigue-poligrow-por-acumulacion-de-baldios-articulo-693002>

<sup>18</sup> Ver: Absuelven a director de la multinacional Poligrow, Carlo Vigna Taglianti <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/absuelven-director-de-la-multinacional-poligrow-carlo-vigna-taglianti-articulo-708605>

En los estudios anteriormente referenciados se ha señalado que la actividad agroindustrial ha generado diversos impactos a nivel social, ambiental y laboral. Dentro de las que se destacan el alto consumo de agua, el cual ronda el millón setecientos mil litros diarios en la plantación, aspecto grave si se tiene en cuenta que la población no dispone de fuentes hídricas, ya que se han ido secando y se han afectado los morichales con el avance de las 15 mil has de palma sembradas. Precisamente por esta razón, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área Especial de la Macarena (Cormacarena) sancionó a la empresa por daños ambientales, por haberse aprovechado de aguas superficiales del Caño Macondo para el funcionamiento de la planta extractora de aceite sin contar con la debida concesión de aguas. Así mismo se evidenció que hacía vertimiento de aguas residuales industriales generadas por la misma planta y lixiviados a un relicto de bosque de galería y moriches, sin contar con los permisos respectivos<sup>19</sup>. Por otra parte comunidades indígenas Jiw y Sikuaní características de esta zona, han visto limitadas el desarrollo de sus prácticas ancestrales<sup>20</sup>, a lo anterior se suma el desconocimiento de acuerdos y legislación laboral como el incumplimiento de pago a trabajadores Jiw por parte de la empresa<sup>21</sup>.

Este caso debiera alertar sobre los impactos de los emprendimientos agroindustriales que se proyectan sobre la Altillanura. No se trata únicamente de la hiperconcentración de la tierra, que ya resiste la mayor gravedad. También están en juego recursos naturales como el agua, la cultura de las comunidades indígenas y las condiciones de los trabajadores.

### 3. Riopaila Castilla: Un caso emblemático de corrupción y acaparamiento

El caso de Riopaila muestra cómo el acaparamiento de tierras en la Altillanura no ha sido responsabilidad exclusiva de actores extranjeros. También se han visto inmiscuidos empresarios colombianos, algunos con larga trayectoria en actividades agroindustriales, que buscando ampliar su portafolio de

---

<sup>19</sup> Carlo Vigna Taglianti, director de la multinacional Poligrow, va a juicio <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/carlo-vigna-taglianti-director-de-la-multinacional-poligrow-va-juicio-articulo-692613>

<sup>20</sup> Ver Palmera Poligrow consume 1'700.000 litros de agua diarios en cada plantación en Mapiripán <http://www.contagioradio.com/audiencia-en-congreso-de-la-republica-por-accion-de-poligrow-en-mapiripan-articulo-20752/>

<sup>21</sup> Poligrow desacata a Cormacarena y MinTrabajo <https://www.justiciapazcolombia.com/poligrow-desacata-a-cormacarena-y-mintrabajo/>

negocios decidieron invertir en esa región. Este hecho confirma la gravedad de la concentración de la tierra en la Altillanura: las mismas empresas, los mismos apellidos que han copado las mejores tierras del suroccidente del país, como las del Valle del Cauca, pretenden quedarse también con la última frontera agrícola.

Riopaila tiene dos componentes adicionales. Primero, un grado de mayor sofisticación en la estrategia usada por Mónica Semillas: constituir varias personas jurídicas para que cada una comprara una UAF. Segundo, la participación en estas operaciones de abogados muy prestantes y relevantes para la política colombiana.

Este ingenio azucarero adquirió cerca de 34 mil hectáreas en el departamento del Vichada, en el proyecto conocido como *Veracruz*, para la siembra de palma de aceite y cereales. Al igual que los casos ya descritos, tenían antecedente de baldío y estaban por tanto cobijados bajo la prohibición de la Ley 160. Para simular que no se había superado este límite de acumulación, diseñaron una compleja estructura jurídica y comercial, de la cual fue protagonista la prestigiosa firma de abogados bogotana Brigard & Urrutia.

La búsqueda de predios inició hacia 2009. Brigard & Urrutia hizo un análisis jurídico detallado de cada uno de los predios, confirmando que todos habían sido baldíos adjudicados en procesos de reforma agraria. A pesar de esa constatación, el bufete construyó un concepto jurídico para cada predio, basado en una interpretación cuestionable y demasiado laxa de la Ley 160. La conclusión fue siempre la misma: “no existen contingencias” y recomendaron la compra de los predios.

La presión de las denuncias contra Riopaila, llevó a que los abogados artífices de la estrategia tuvieran que sustentar sus actuaciones ante los medios de comunicación. En una extensa entrevista en la W Radio en junio de 2013, el abogado Francisco Uribe intentó explicar al país los argumentos que había utilizado para recomendar a Riopaila la compra de tierras que superaban 18 veces la extensión permitida por la Ley. En dicha entrevista, Uribe se autodenominó como “abogado sofisticado”, intentando así sustentar la laxitud de sus interpretaciones a la Ley<sup>22</sup>. Es interesante señalar que esos mismos sofisticados argumentos jurídicos que le permitieron a Brigard & Urrutia recomendar la compra de los predios, a pesar de reconocer que habían sido adjudicados como baldíos, son exactamente los mismos que ha usado el gobierno nacional para intentar modificar la Ley dándole la razón a los acumuladores, como se mostrará en la última sección.

<sup>22</sup> Ver: Francisco Uribe, abogado de Brigard & Urrutia, explicó compra de terrenos de Riopaila S.A. [http://www.wradio.com.co/escucha/archivo\\_de\\_audio/francisco-uribe-abogado-de-brigard--urrutia-explico-compra-de-terrenos-de-riopaila-sa/20130614/oir/1916060.aspx](http://www.wradio.com.co/escucha/archivo_de_audio/francisco-uribe-abogado-de-brigard--urrutia-explico-compra-de-terrenos-de-riopaila-sa/20130614/oir/1916060.aspx)

### Una familia poderosa y cuestionada

En diciembre de 2016, la familia Uribe Noguera volvió a estar en la palestra. Rafael Uribe Noguera, hermano del abogado Francisco, fue el protagonista de hechos atroces en los que vio ló, torturó y asesinó a una niña indígena, habitante de un humilde barrio de Bogotá. Adicionalmente, sus hermanos Francisco y Catalina están sindicados de alterar la escena del crimen, intentando encubrir al autor de los hechos, hoy detenido y condenado por la justicia.



Pero la labor de Brigard & Urrutia no se limitó a la elaboración del sustento jurídico. Lo más particular es que se involucraron directamente en la puesta en marcha del entramado empresarial diseñado por ellos mismos. En cada uno de los predios estudiados por Brigard & Urrutia, el comprador es una Sociedad por Acciones Simplificada, SAS<sup>23</sup>, cuyo nombre coincide con el del predio que adquieren. Luego de la compra, cada SAS lo entrega en arriendo por 30 años a Riopaila Castilla, todas el 31 de diciembre de 2010 y en una misma notaría en la ciudad de Cali. Son 28 las empresas fachada constituidas de esa manera. En algunos casos, el mismo día que se fechaba el concepto de Brigard & Urrutia, también se constituía la SAS y al día siguiente se efectuaba la compra del predio.

El propio Incoder, entidad encargada para entonces de la administración de las tierras en Colombia, calificaba la operación de Riopaila de la siguiente manera, al conocer de esos hechos en el año 2013:

“Riopaila Castilla S.A., junto con socios de Brigard & Urrutia S.A., constituyeron 25 personas jurídicas bajo el tipo societario de Sociedades por Acciones Simplificadas, S.A.S, **probablemente para burlar la prohibición legal de figurar como propietarios de más de una Unidad Agrícola Familiar**” (subrayado propio)<sup>24</sup>.

Todas las empresas creadas tienen el mismo capital, la misma dirección y el mismo correo electrónico. Todas tienen además los mismos nombres en su Junta Directiva y comparten un único socio: Francisco Uribe Noguera, el propio abogado de Brigard & Urrutia que diseñó y defendía esta entramada

<sup>23</sup> Las Sociedades por Acciones Simplificadas SAS fueron establecidas por la ley 1258 de 2008, como una figura comercial flexible, que no demanda mayores requisitos para su configuración.

<sup>24</sup> Incoder (2013), comunicación a la Presidencia de la República

estrategia jurídica y empresarial. Los demás nombres de las Juntas Directivas correspondían a funcionarios de Riopaila Castilla.

La compra de cada predio por parte de las SAS no le garantizaba a Riopaila completamente la propiedad de la tierra. La estrategia incluía entonces un paso adicional, más intrincado que lo anterior: la constitución de sociedades en España y de un fondo de inversiones en Luxemburgo (Asturias Holding Sarl). Un informe de la época confirmaba la operación:

“En diciembre de 2011 la Compañía realizó una inversión por valor de EUR 25,000 en la sociedad Asturias Holding Sarl, con lo cual alcanzó una participación del 100%. (...) a través de esta sociedad se recibió la participación de terceros en sociedades arrendatarias de tierras vinculadas al proyecto Veracruz”<sup>25</sup>

Son diversas las interpretaciones que se pueden hacer de los propósitos de las maniobras de Riopaila. Por una parte, pueden estar motivadas en la evasión de pagos de impuestos por las compras o derivados de la tenencia de la tierra. De otra parte, podrían buscar protección como si se tratara de inversión extranjera, con lo que esto implica en términos de los TLC y otras instancias internacionales, a pesar de que se trata de un emprendimiento hecho en Colombia por una empresa nacional.

Esta información fue develada por nuestras investigaciones desde el Congreso de la República. Posteriormente, se conocieron documentos provenientes del interior de Riopaila, donde se confirmaban las denuncias y donde además se hacían notar voces inconformes de socios minoritarios, quienes se mostraban preocupados por los altos riesgos del proyecto Veracruz. Este sector contrató un informe de auditoría financiera con la firma FERGON OUTSOURCING LTDA. Allí se analizan los préstamos que Riopaila entregó a sus SAS, puesto que éstas no contaban con el capital suficiente para adquirir las tierras del Vichada. La auditora emitió un concepto Desfavorable, calificando los préstamos como una “triangulación”, “colmada de ilegalidades” y de “presunto testaferrato”. Agrega:

“(…) por revestir prácticas que en mi opinión no son sanas y desbordan los procesos de legalidad en detrimento de leyes, procedimientos, procesos y normas que deben observarse y atemperarse para ofrecer confiabilidad en la actuación administrativa del negocio y fallas protuberantes de control interno admitidos por directivos y administradores”<sup>26</sup>.

Riopaila pagó por los predios del Proyecto Veracruz \$39 mil millones. A una cifra cercana ascendieron en total los préstamos que Riopaila entregó a

<sup>25</sup> Ver: Informe de Gestión Riopaila 2011 <https://www.riopaila-castilla.com/wp-content/uploads/2016/10/181657-Infomes-de-fin-de-Ejercicio.pdf>

<sup>26</sup> Auditoría contratada con Ferguso LTDA.

unas empresas recién creadas y sin ninguna garantía. Se entiende entonces el temor de algunos de sus socios por el elevado riesgo de ese particular negocio.

#### 4. Cargill: la multinacional de alimentos más grande del mundo llega al Vichada

Como se muestra en la Tabla 1, desde que iniciamos las investigaciones sobre acaparamiento de tierras en la Altillanura apareció el nombre de Cargill. Desde el año 2011 advertimos de la presencia en Colombia de Black River, un fondo de inversiones perteneciente a esta compañía. Este no es un nombre cualquiera: se trata ni más ni menos que de la multinacional de la industria de los alimentos más grande del mundo. Es la más vívida expresión de la Agricultura por contrato, que tanto enamora al Presidente Santos, desarrollando el modelo de alianzas productivas y la intermediación financiera con alimentos a gran escala. Opera en 67 países, en tres continentes y cuenta con 142 mil empleados<sup>27</sup>.

Un par de años más tarde, la operación mediante la cual la gigante Cargill se quedó con tierras que debían destinarse a campesinos sin tierras, quedó totalmente expuesta. Un estudio de la ONG internacional Oxfam (2013) detalló la forma como Cargill adquirió al menos 52 mil hectáreas con antecedente de baldío en el departamento del Vichada. La estrategia es casi idéntica a la utilizada por Riopaila: la creación de múltiples SAS, cada una bautizada con el mismo nombre del predio que adquiriría. Y la asesoría jurídica es la misma: el bufete Brigard & Urrutia.

De acuerdo al informe, Cargill hacía presencia en Colombia mediante cuatro sociedades: Black River (el fondo de inversiones), Cargill Trading Colombia, Cargill de Colombia y Colombia Agro. Ésta última es la razón social que han utilizado en el terreno, la que es reconocida por la gente y la que perdura hasta la fecha. Además de estas firmas, Cargill creó 36 SAS fachada, mediante las cuales adquirió 52.576 has, superando más de 30 veces el límite de la UAF, en los municipios de Cumaribo, La Primavera y Santa Rosalía, para desarrollar cultivos de cereales.

---

<sup>27</sup> Ver: Pacto Agrario en Colombia, ¿a lo Cargill siglo XXI? <http://confidencialcolombia.com/es/1/103/9594/Pacto-Agrario-en-Colombia-%C2%BFa-lo-Cargill-siglo-XXI-Pacto-Agrario-Colombia-Aurelio-Su%C3%A1rez-Cargill.htm>

### La Renuncia del Embajador Urrutia

Carlos Urrutia Valenzuela, socio y gerente del bufete Brigard & Urrutia para la época de las asesoría a Riopaila, amigo de la infancia del Presidente de la República Juan Manuel Santos, se desempeñaba para la época en que surgieron estas denuncias o como embajador de Colombia en los Estados Unidos. Ante el escándalo desatado por las denuncias de acaparamiento ilegal de tierras, Urrutia tuvo que presentar su renuncia como Embajador en junio de 2013. Brigard & Urrutia prestó una asesoría similar a Cargill, una empresa de Estados Unidos, el mismo país en que Urrutia debía defender los intereses de los colombianos. El rechazo y la indignación de la ciudadanía por el acaparamiento ilegal, en que tuvo directa incidencia su bufete, hacía que su permanencia en el cargo fuese insostenible.

La primera versión de la Ley Zidres que se cocinaba desde entonces con el objetivo de legalizar compras de tierras, recibió el calificativo de “Ley Urrutia”, por el nombre del Exembajador y su bufete.



Luego de aquellas denuncias, provenientes de 2013, han ocurrido hechos adicionales. Contra Colombia Agro cursa una denuncia en la Fiscalía por daños ambientales, derivada de la fumigación en una de sus fincas del Vichada con Paraquat que habría contaminado fuentes de agua. Paradójicamente, y luego de invertir miles de millones de pesos en la región, los funcionarios se rehusaron a asistir a la citación de la Fiscalía en Cumaribo por considerarla una “zona de difícil acceso, con presencia de grupos armados, por la seguridad de funcionarios de Colombia Agro, algunos de ellos extranjeros y por la crisis humanitaria de la región”<sup>28</sup>.

De otra parte, el portal Verdad Abierta adelantó un completo reportaje sobre la dinámica de las compras de tierras en Vichada. Entre mucha de la interesante información aportada por esta investigación, hay nuevos detalles sobre los antecedentes de los predios adquiridos por Colombia Agro. En la tradición de seis de los predios adquiridos, aparecen como adjudicatarios familiares de un socio del esmeraldero Víctor Carranza: Guillermo León Torres Arango, miembro de las Autodefensas Campesinas de Meta y Vichada. De

<sup>28</sup> Ver: El dilema de una multinacional. <https://www.elespectador.com/noticias/investigacion/el-dilema-de-una-multinacional-articulo-650186>

acuerdo a información de pobladores de la región, estos familiares de Torres Arango no fueron campesinos que trabajaban la tierra que recibieron del Estado, sino comerciantes. Es decir, las adjudicaciones de estos predios comprados por Cargill posteriormente podrían estar viciadas, pues los beneficiarios no cumplirían los requisitos exigidos por la Ley.

Vale la pena recordar que en otros puntos de la Orinoquía, testaferros de Víctor Carranza recibieron predios adjudicados por el Incofer, que son a su vez reclamados por campesinos víctimas del conflicto. Tal es el caso de el predio El Brasil, en Puerto Gaitán Meta<sup>29</sup>.

## 5. Manuelita: los oscuros antecedentes de las tierras que compró un Ingenio azucarero

El de Riopaila no fue el único caso de ingenios azucareros del Valle del Cauca que expandieron sus negocios hacia la Orinoquía, adquiriendo tierras de manera muy cuestionada. Manuelita, es otra empresa vallecaucana de mucha tradición, cuya historia se remonta al Siglo XIX. Es una organización agroindustrial multilatin, hoy por hoy el tercer productor de azúcar y el primero de aceite crudo de palma y de biocombustibles avanzados en el país. Para el año 1998 expandió sus plataformas de negocio a Chile, Brasil, Perú y Colombia con producción de azúcar y alcohol carburante a partir del cultivo de caña; elaboración de aceite crudo, glicerina y biodiesel a partir de la siembra de palma; procesamiento de camarones y mejillones, y cultivo de uva de mesa y hortalizas para exportación<sup>30</sup>. Las ventas de Manuelita en 2015 estuvieron cerca de \$ 1,3 billones<sup>31</sup>.

Sus propietarios son la familia Eder, muy tradicional en la región del Valle del Cauca y de gran incidencia en el Estado, frecuentes aportantes a campañas políticas. Algunos han ocupado cargos públicos, como Alejandro, quien fue Alto Consejero para la Reintegración en el gobierno Santos. La presión de estos grupos económicos por la dotación de infraestructura para la región la expresa muy bien Harold Eder, otro miembro de la familia, quien solicitaba expresamente la construcción de la carretera que conecte a la Orinoquía con el Valle del Cauca y el puerto de Buenaventura, como se detalló en la sección inicial.

---

<sup>29</sup> Ver: Carranza, los Castaño y la llegada de los 'paras' al Llano. <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/80-versiones/2642-carranza-los-castano-y-la-llegada-de-los-paras-al-llano>

<sup>30</sup> Ver: <http://www.manuelita.com/perfil-corporativo/>

<sup>31</sup> La miel y la hiel del Ingenio Manuelita <http://www.dinero.com/edicion-impresa/negocios/articulo/las-expectativas-economicas-del-ingenio-manuelita-para-el-2016/223534>

En la Orinoquia, sus inversiones se ubican en San Carlos de Guaroa (Meta) y Orocué (Casanare), en donde desarrollaron un proyecto de producción de aceite de palma. Para el caso de San Carlos, la operación funciona de la siguiente manera. En los Estados Financieros de Manuelita, aparecen inversiones en diferentes sociedades agropecuarias, doce en total, cuyos representantes legales son los mismos en todas. Las actividades económicas de estas sociedades son el cultivo de palma aceitera y las actividades inmobiliarias. 10 de estas sociedades compran un predio cada una en el municipio, entre 2005 y 2006. Es decir, un comportamiento similar al de Mónica Semillas, Riopaila o Cargill. Seis de estos predios fueron baldíos adjudicados en junio de 1958 y los cuatro restantes en abril de 1980. En total, son 403 hectáreas. La UAF en el municipio está entre 34 y 46 hectáreas.

Tabla 6  
Predios de Manuelita en San Carlos de Guaroa

Nombre del Inmueble	Extensión (Hectáreas)	Fecha de adjudicación	Sociedad Que Adquiere
Hacienda San Miguel 6	37	27/06/1958	Agricola Mavicure EU
Hacienda San Miguel 5	37	27/06/1958	Agricola Los Ocarros EU
Hacienda San Miguel 4	39	27/06/1958	Agricola Los Alcaravanes EU
Hacienda San Miguel 3	41	27/06/1958	Agricola Las Malocas EU
Hacienda San Miguel 1	39	27/06/1958	Agricola La Macarena EU
Hacienda San Miguel 2	40	27/06/1958	Agricola La Catira EU
Hacienda La Bonita 1	43	30/04/1980	Agricola Pajure EU
Hacienda La Bonita 4	41	30/04/1980	Agricola Los Tulipanes EU
Hacienda La Bonita 3	43	30/04/1980	Agricola Los Cumares EU
Hacienda La Bonita 2	43	30/04/1980	Agricola Las Corocoras EU
<b>Total</b>			<b>403</b>

Las compras de Manuelita en Casanare contienen detalles de mayor gravedad. Al igual que Mapiripán, Casanare fue escenario de fuertes confrontaciones en el marco del conflicto armado y de una marcada presencia de grupos paramilitares desde la década de los ochenta. En Orocué, Manuelita

adquirió 17 mil hectáreas, también provenientes de baldíos en su mayoría, mediante diferentes tipologías. La UAF máxima para la zona es de 800 Has. En la cadena de transacciones que llevan finalmente a la propiedad de Manuelita, aparecen algunas empresas del mismo grupo económico, como Hacienda San José. En otras, participaron directamente miembros de la familia, como Henry James Eder.

Tabla 7  
Predios de Manuelita en Orocué, Casanare

Nombre del predio	Área (Has)
La Carpeta	991
El Rincón	170
El Medano	1.300
San Pedro	988
Las Guabinas	942
Macuquito	885
San Luis	927
Las Margaritas	737
Mare Mare	956
San Hernando - Sector San Fernando	870
Samana	731
Paratebueno	934
La Palma	969
Morichal	874
La Esperanza	811
La Magdalena	982
Churrubay	190
El Esmeralda	212
Flor Del Llano	602
Altamira	733
Bellavista	57

Nombre del predio	Área (Has)
La Bahía	565
Lote	1.346
<b>Total</b>	<b>17.773</b>

Adicionalmente, aparecen en la tradición de varios de los predios dos nombres muy llamativos: Gélber Mauricio Oicata Morales y Oscar de Jesús López Cadavid, ambos vinculados al narcotráfico e incluidos en la lista Clinton. Oicata Morales es un testaferro de alias “El Loco” y de “Cuchillo”<sup>32</sup>. López Cadavid fue gobernador del Guaviare y Representante a la Cámara, condenado por concierto para delinquir y conformación de grupos paramilitares. Aparece además en el siguiente diagrama del Departamento del Tesoro de EE.UU, en el que se presenta las organizaciones criminales de los alias El Loco Barrera y Cuchillo.

#### **Reservas Naturales para consagrar la acumulación de tierras**

En diciembre de 2014, el Representante a la Cámara del Polo Democrático Alirio Uribe presentó información adicional sobre el caso Manuelita. Esta empresa habría iniciado trámites para la constitución de Reservas Naturales de la Sociedad Civil (RNSC) en sus predios de Casanare. Las RNSC están definidas en la Ley 99 como un área “que conserve una muestra de un ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales, cuyas actividades y usos se establecerán de acuerdo a reglamentación, con la participación de las organizaciones sin ánimo de lucro de carácter ambiental”. La figura busca vincular a particulares en la conservación ambiental. La inclusión de sus predios como RNSC le daría a Manuelita una serie de beneficios adicionales, como exenciones en el impuesto predial y en las rentas derivadas del ecoturismo, además de consagrar su ilegítima acumulación de tierras.

Esos personajes fueron dueños de las tierras que posteriormente resultaron en poder de Manuelita. Es importante mencionar que la tierra ha sido utilizada como un vehículo para atesorar riqueza y lavar activos, práctica especialmente común en los Llanos Orientales, luego de olas de violencia y desplazamiento. En este caso, miembros de estructuras criminales se apoderaron de tierras en un contexto de violencia ampliamente conocido, que luego fueron adquiridas sistemáticamente por Manuelita. La empresa no dio explicaciones suficientes y las autoridades no investigaron ni la superación del límite

<sup>32</sup> Ver: Tatequeto a testaferros de ‘El Loco’ y ‘Cuchillo’. <https://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articuloimpreso190776-tatequeto-testaferros-de-el-loco-y-cuchillo>



de la UAF, ni presuntas relaciones entre Manuelita y personajes condenados por narcotráfico y paramilitarismo, ni las condiciones de las compras, ni las razones por las que los precios de esas tierras se incrementaron vertiginosamente. Los precios de venta de estos predios aumentaron hasta 25 veces en menos de un año. Todas estas son incógnitas que quedaron en el aire.

## 6. La Familia Mattos: dos hermanos apropiándose de la Altillanura

Dos miembros de la familia Mattos Barrero, hermanos del reconocido empresario Carlos Mattos, acumulan predios con antecedente de baldíos en la Altillanura colombiana. El primero, Eduard Mattos, a través de la sociedad Villa Diana Ltda., compra tres predios en Mapiripán, caso denunciado por Verdad Abierta. El segundo, Alfonso, compra en La Primavera, junto con otros miembros de su familia, predios que luego son dados en usufructo a la empresa Agrícola El Encanto, propiedad de la misma familia.

Se trata de una de las familias más adineradas del departamento del Cesar. Eduard y Alfonso son dos hermanos conocidos por escándalos de tipo judicial. El tercero, Carlos Mattos, aparece frecuentemente en revistas del jet set, hasta hace muy poco dueño de la marca coreana Hyundai en Colombia y uno de los más importantes financiadores de la campaña presidencial de Juan Manuel Santos, por su interés explícito en la firma del TLC con Corea, del cual sería un beneficiario directo.

Para la investigación que adelantamos en el tema de acumulación de baldíos en el Congreso de la República nos concentramos en Alfonso, sin embargo el caso de Eduard es importante y fue puesto en conocimiento por el portal de información Verdad Abierta. Nos parece importante retomarlo ya que al igual que la multinacional Poligrow, se estableció en el municipio de Mapiripán (Meta), para adelantar un proyecto con palma de aceite.

Alfonso Mattos ha tenido investigaciones en la Fiscalía General de la Nación por enriquecimiento ilícito, por lo cual estuvo detenido y posteriormente fue absuelto. Para 1995 estuvo preso ya que fue sindicado de homicidio agravado como determinador del asesinato de un Edil de la localidad de Kennedy (Bogotá) y fue absuelto también tras una polémica decisión<sup>33</sup>. Fue Representante a la Cámara y Senador, a pesar de su origen conservador la última vez que aspiró lo hizo por el Partido Cambio Radical, acompañado por Germán Vargas Lleras.

---

<sup>33</sup> El pasado oscuro del político Alfonso Mattos <https://www.las2orillas.co/el-pasado-oscuro-de-alfonso-mattos-2/>



Fuente: ojoprivado.com. Alfonso Mattos, segundo de izquierda a derecha en su campaña al Senado de la República, junto a Germán Vargas Lleras.

### Alfonso Mattos y la Agrícola El Encanto S.A.

Los directivos de esta empresa son miembros del núcleo familiar de Alfonso Mattos: Ana Cecilia Lacouture Gutiérrez es la esposa y Representantes Legal. Los demás miembros de la Junta Directiva son sus hijos Katherine Mattos Lacouture, David Alfonso Mattos Lacouture, Stephanie Mattos Lacouture. El socio mayoritario de la empresa es A MATTOS E HIJOS & CIA S.C.A., y son socios además Katherine, David Alfonso, Stephanie y Alfonso Enrique. Estas mismas personas compran predios con antecedente de baldío (contiguos entre sí en dos grupos distintos). Luego hacen un contrato de usufructo con AGRICOLA EL ENCANTO S.A.

Hay otros tres predios que compran personas ajenas a la familia (Carlos Eduardo Díaz Granados Muñoz, Caridad Sofía Yéñez y Mariela Sánchez Suárez), con los cuales luego también se hacen contratos de limitación de dominio a favor de Agrícola El Encanto S.A. Otro predio, que fue adjudicado en marzo de 2007, fue comprado directamente por la empresa. Múltiples mecanismos para ocultar la titularidad de la tierra y la superación del límite de la UAF.

En total son ocho predios adjudicados entre 1993 y 2006, que suman 14.149 hectáreas. Llama la atención que todos los predios establecieron una hipoteca abierta, sin valor determinado, con el Banco Agrario de Colombia.

De otra parte, Agrícola El Encanto recibió en 2010 Incentivo a la Capitalización Rural por \$207 millones, con un crédito de \$3.000 millones, destinados a la ganadería.

Tabla 8  
Predios familia Mattos Lacouture

Nombre del Inmueble	No. Matrícula Inmobiliaria	Fecha de adjudicación	Adquiere
La Misión de San Cayetano	540-1174	30/11/1993	Mattos Lacouture Katherine
Galilea	540-1175	15/12/1993	Lacouture Gutierrez Ana Cecilia
Jerusalén	540-1176	15/12/1993	Mattos Barrero Alfonso
Luna Park	540-5054	17/09/1996	Mattos Lacouture David Alfonso

Tabla 9  
Otros predios Agrícola El Encanto

Nombre del Inmueble	Fecha de adjudicación	Adquiere
Judea	17/09/1996	Diazgranados Muñoz Carlos Eduardo
Betania	17/09/1996	Suarez Sanchez Mariela
La Pradera	16/03/2006	Yanes Ramos Caridad Sofia

En 2016, se conoció que Agrícola El Encanto se declaró en quiebra. Entre los orígenes de la crisis se señalan los altos costos financieros, la alejada ubicación del proyecto, la falta de vías de acceso y las condiciones de seguridad<sup>34</sup>. Todas estas circunstancias fueron conocidas desde siempre por la empresa y por los demás inversionistas que han llegado a la región. Queda la duda entonces de por qué tanto interés por esas tierras, que incluso compromete recursos públicos, en este caso mediante el ICR recibido y las hipotecas del Banco Agrario.

Según fuentes en terreno, Alfonso Mattos continúa haciendo presencia en el territorio con su proyecto de palma, a pesar de la declaratoria de quiebra.

<sup>34</sup> Ver: A protección de acreedores grupo agrícola de Alfonso Mattos que cesó pagos y adeuda \$95.439 millones <https://www.ojoprivado.com/alfonsomattosbarrero>

## Agropecuaria Villa Diana Ltda.

El segundo hermano con líos judiciales es Eduard Mattos. El exjefe paramilitar Óscar José Ospino Pacheco, alias ‘Tolemaida,’ mano derecha de Rodrigo Tovar Pupo alias ‘Jorge 40,’ lo señaló de ser jefe paramilitar de la zona donde operaba el Bloque Norte de las AUC. Eduard fue investigado por paramilitarismo y por la muerte de la Jueza de Becerril. De ambas investigaciones salió absuelto, lo mismo que en 2011 cuando fue capturado por falsedad en documento privado<sup>35</sup>.

A través de la sociedad Villa Diana Ltda., compró tres predios en Mapiripán (Meta), investigación que como se mencionó, estuvo a cargo de Verdad Abierta. Los representantes legales de esta empresa son José Eduard Mattos de Castro (hijo de Eduard Mattos) y Tania Inés De Castro De Mattos, quienes adquirieron en 2007 los predios El Secreto I, II y III en Mapiripán, que en total suman 4.655 hectáreas. Eduard Mattos afirma ser el propietario de tales predios, adjudicados como baldíos en diciembre del 2006. Según señaló el portal Verdad Abierta, los campesinos poseedores originales de estos predios fueron desplazados. En el 2008, ya adjudicados, se emite una declaración de desplazamiento forzado sobre los predios.

Según denunció Verdad Abierta, en la misma zona y también en 2007, paramilitares como Don Berna y Mancuso, a través del señor Diego Rivas Ángel y varios testaferros suyos, lograron la adjudicación de cerca de 12.000 hectáreas de predios baldíos para la producción de palma de aceite, mediante la Fundación Libertad Económica de Colombia y la Cooperativa de Palma del Llano, Copalmallano. Entre estas se encuentran los predios El Agrado I, II y III, que suman 4.300 hectáreas. En estas adjudicaciones intervinieron Javier Zamudio Acosta, jefe de la oficina territorial del Incoder (que también adjudica Los Secretos, detallado a continuación); el director del Incoder Rodolfo Campo Soto (acusado de irregularidades relacionadas con AIS) y el gobernador del Meta Edilberto Castro, condenado por asesinato y acusado de colaborar con las AUC. Jaime Eduardo Rivas Ángel, hermano de Diego, era para la época Secretario General del Ministerio de Agricultura<sup>36</sup>.

Además de irregularidades en adjudicaciones, en Mapiripán también ocurrieron hechos cuestionables relacionados con las medidas de protección por inminencia de desplazamiento. En el 2010, la Alcaldesa de Mapiripán Maribel Mahecha levantó las medidas de protección sobre los predios los Secretos, en circunstancias sospechosas, puesto que quien firma la resolución es la alcaldesa y no el Comité correspondiente y además, no está permitido

---

<sup>35</sup> Ver: El pasado oscuro del político Alfonso Mattos <https://www.las2orillas.co/el-pasado-oscuro-de-alfonso-mattos-2/>

<sup>36</sup> Ver: El secreto de Mapiripán <http://www.verdadabierta.com/el-secreto-de-mapiripan>

levantar las medidas sobre predios particulares. Exactamente igual a como procedió en el caso de Poligrow.

Al respecto, Eduard Mattos afirma:

“Yo personalmente eso sí lo hice. Me dirigí a la Alcaldesa de Mapiripán en las oficinas de Villavicencio, hablé con la Alcaldesa, me dijo: ‘Señor Mattos no te lo puedo firmar, tenemos que reunir al comité de desplazados,’ e inclusive eso me demoró como 3 meses para que ella me correspondiera esa situación. (Ella me dijo) que se tenían que reunir (en el Comité) el Procurador, el miembro de la policía, son como 4 ó 5 personas, cuando en la cuarta o quinta vez me llamaron de allá, inclusive de las pocas alcaldías que hay orden y buena representación de parte de la alcaldesa, es esa que hay en Colombia, porque muy agradado me sentí con la alcaldesa como le paró atención a las cosas. Eso que dicen es una mentira porque esa señora se reunió con el Comité de Desplazados, me dijo que no todos iban a firmar. Ahí es un error quien hizo esa investigación lo que está diciendo”<sup>37</sup>.

El portal de Verdad abierta.com afirmó que Don Mario declaró que entre las 12.000 hectáreas de palma en Mapiripán bajo el control del Bloque Centauros de las AUC, se encontraba El Secreto.

Sobre la acumulación de predios en extensiones superiores a la UAF en el caso de los Secretos (confirmada por la Superintendencia de Notariado), Eduard afirma:

Tengo mi abogado agrario, Jorge Martínez. Si comprueban en el Llano todo el mundo que ha comprado grandes extensiones e inclusive esto es pequeño, hay muchas extensiones grandísimas que han comprado, industriales, todos los poderosos del país están metidos en el Llano, y todo el mundo ha hecho lo de la UAF de unificar en sociedades o hacen varias sociedades, pero en el 2007. Después nos enteramos que estaba prohibido eso, pero en el 2008 sale una ley que tu puedes unificar las UAF.

**Verdad Abierta:** ¿Usted vio que esa era la posibilidad de poder tener la tierra?

Correcto. El abogado me dijo: “jurídicamente, Eduard, aquí lo único que nos pueden hacer es devolver las escrituras y las hacemos más adelante, más nada, eso es todo, pero eso no es ilegal, por favor”<sup>38</sup>.

Es importante señalar que este abogado, Jorge Enrique Martínez Bautista, es el apoderado de Alfonso Mattos (el otro hermano) en las transacciones de Agrícola El Encanto. Pero además, demandó en una oportunidad del artículo 72 de la Ley 160, el que prohíbe las acumulaciones. Sorprende su cinismo sobre las implicaciones de violar este artículo, aunque sea algo prohibido, nadie les hará nada. Y además, confirma que violarlo fue una práctica generalizada en la región.

<sup>37</sup> Ver: La respuesta de Eduard Heriberto Mattos Barrero [http://www.verdadabierta.com/tierras/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=239&Itemid=208](http://www.verdadabierta.com/tierras/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=239&Itemid=208)

<sup>38</sup> Ibid.

Si el caso de la familia Mattos muestra vínculos entre la política y los acaparadores de tierras, el que se presenta a continuación los hace mucho más claros.

## 7. Valencia Iragorri: el piloto, primo de un Ministro, a quien le adjudicaron un baldío

Pablo Valencia Iragorri, primo del entonces Ministro del Interior Aurelio Iragorri, resultó involucrado en un caso de adjudicación ilegal de baldíos en Vichada. Este caso contiene una diferencia fundamental respecto a los demás denunciados: nuestras investigaciones se concentraron en identificar acumulaciones de predios con antecedente de baldío. Debido a la dificultad de acceder a la información, no nos fue posible siempre hacer el análisis sobre las adjudicaciones mismas, que debían estar sujetas a los requerimientos estrictos de la Ley: los baldíos no son para cualquiera, como ha enfatizado la propia Corte Constitucional reiteradamente. Este caso se refiere específicamente a una adjudicación de baldíos por fuera de los requisitos legales.

En resumen, la Ley 160 exigía ser campesino pobre, no contar con otras propiedades y explotar al menos dos terceras partes del predio durante cinco años, como requisitos para recibir un baldío. Es claro que el señor Pablo Valencia no cumplía ninguno de estos requisitos, no solo por lo que indican sus apellidos, sino como lo demuestran sus propias declaraciones a medios de comunicación. Luego de nuestras denuncias, dijo en una entrevista para Blu Radio que utilizaba el predio Cachicamo, ubicado en el municipio de La Primavera, para pasear en avioneta y pescar ocasionalmente<sup>39</sup>. Nada más opuesto a la reforma agraria, la supuesta destinación de los baldíos, que las actividades descritas por Valencia. Afirmaba también que compró de manera informal este predio a un campesino y luego solicitó al INCORA su adjudicación, procedimiento en contra de toda normativa.

En aquel debate, que realizamos en noviembre de 2013, denunciarnos que en similares condiciones fue adjudicado un predio contiguo a Camilo Casas Ortiz, reconocido cirujano de la clínica El Country, de quien tampoco podría decirse que es sujeto de reforma agraria. Señalamos adicionalmente que cuatro empresas compraron posteriormente los predios adjudicados a Valencia y a Casas, más otro contiguo, que suman en total 3.800 hectáreas. Una de

---

<sup>39</sup> Ver: Lo dicho por Wilson Arias son calumnias: Pablo Valencia sobre baldíos en Vichada <http://www.bluradio.com/42903/lo-dicho-por-wilson-arias-son-calumnias-pablo-valencia-sobre-baldios-en-vichada>

las sociedades, Agro Elbita SAS, era presidida por María Alejandra y Julián, hermanos de Pablo Valencia. El representante legal de otra de las sociedades, Cabriolet Ltda., es ni más ni menos que el señor Luis Carlos Sarmiento Gutiérrez, hijo del principal banquero de Colombia. Adicionalmente, la Representante legal suplente es Alexandra Ospina Colmenares, quien hace parte de la organización Luis Carlos Sarmiento Angulo Ltda. Sobre Sarmiento Angulo y Corficolombiana retomamos a continuación, como otro de los casos emblemáticos de acaparamiento de tierras y subsidios en la Altillanura.

Antes de ello, agregamos que debido a nuestras denuncias sobre el baldío de su primo hermano, el entonces Ministro de Agricultura Aurelio Iragorri tuvo que declararse impedido para tramitar la Ley Zidres. Iragorri asumió ese cargo en agosto de 2014, tras dejar el Ministerio del Interior, cargo que ocupaba cuando salieron a la luz estas denuncias. Esto no solo significó que el jefe de la Cartera de Agricultura quedara marginado de los debates de la principal apuesta del gobierno Santos para el sector. Revela también la representación en el Estado de esta poderosa familia y los intereses que representa. Pablo y Aurelio son descendientes de Guillermo León Valencia, Expresidente de Colombia, primos de la Senadora del Centro Democrático Paloma Valencia y además, Aurelio es hijo de Iragorri Hormaza, Senador de la República durante 28 años.

## B. Sarmiento Angulo: El banquero que se quedó con las tierras de los pobres

Corficolombiana es un holding que agrupa un gran número de empresas financieras, concesionarios viales, petroleras, constructoras, sociedades agroindustriales, entre otras. El principal accionista de Corficolombiana es el grupo Aval, un conglomerado de bancos que pertenece casi en su totalidad a Luis Carlos Sarmiento Angulo, el hombre más rico de Colombia y el número 120 en el listado de los más ricos del mundo según la revista Forbes, la cual calcula su patrimonio en US\$11,6 billones.

La gran paradoja es que un personaje de semejantes características hubiera acaparado tierras de la Altillanura, que deberían destinarse para la reforma agraria entre campesinos pobres. Y que además, recibiera para desarrollar esas tierras créditos públicos subsidiados, mientras como propietario de cinco bancos le cobra a los colombianos tasas de interés cercanas a la usura. Veamos cómo.

Seis empresas pertenecientes a Corficolombiana: Mavalle, Organización Pajonales, Plantaciones Santa Rita, Hevea de los Llanos, Inversiones SAS y Hevea Inversiones SAS, aparecen como compradoras de predios en la Al-

tillanura colombiana, específicamente en los municipios de Puerto López y Puerto Gaitán (Meta). Estas seis empresas son propietarias de 17 predios, que suman 13.785 hectáreas, la mayoría con antecedente de baldío.

Según la Superintendencia de Notariado y Registro, la empresa Organización Pajonales (por sí sola), ya trasgredió el artículo 72 de la Ley 160 de 1994. En referencia al predio La Palomera considera:

“Su propietario actual es la COMPAÑÍA AGROPECUARIA E INDUSTRIAL PAJONALES S.A., quien adquirió por adjudicación en liquidación de la sociedad comercial, efectuada mediante Escritura 3260 del 05/12/2006 de la Notaria Tercera de Ibagué, por un valor de \$4.708.995.000.

Esta compañía, además es propietaria de cuatro predios en la zona adjudicados como baldíos, que al sumar las áreas superan la medida MAXIMA de las Unidades Agrícolas Familiares permitidas para la zona, por lo tanto existe ACUMULACIÓN DE UAF’S, de esta manera se transgrede lo establecido en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994.”

Sin embargo, la Superintendencia desconoce que tanto Organización Pajonales como las demás empresas consultadas, pertenecen a un mismo grupo económico, propiedad mayoritaria en último término de Sarmiento Angulo.

Por los 17 predios, estas empresas en total pagaron \$61.460.313.533. Además de superar el tope de la UAF, las empresas del banquero también han recibido AIS y crédito subsidiado del Estado colombiano.

Tabla 10  
Incentivos recibidos por Corficolombiana

Incentivo	Empresas beneficiadas	Monto
ICR (Incentivo a la Capitalización Rural)	Mavalle Organización Pajonales	\$375.826.011
Créditos Finagro	Mavalle - Organización Pajonales	\$35.613.059.606
Certificado de Incentivo Forestal (CIF)	- Mavalle	\$187.079.335

De estas empresas sobresalen otros detalles no de menor importancia:

- El representante legal suplente de cada una de las cuatro firmas creadas en una misma semana (entre el 5 y el 12 de octubre de 2011), es el señor Fran-

cisco Bejarano Rodríguez. Éste fue designado por el Ministerio de industria y Turismo, mediante decreto No. 1661 del 23 de Mayo de 2011, como suplente del señor Nelson Norbey Quintero en representación del Gobierno Nacional en la Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Ibagué.

- Cada una de estas 4 empresas, tiene una amplia cantidad de actividades que constituyen su objeto social, pero en particular sobresalen las siguientes:

“adquirir para los fines de explotación de la agricultura, ganadería, avicultura, porcicultura, piscicultura, zootecnia, y silvicultura, equipos, **concesiones de baldíos, de bosques o de aguas**”.

Al caso del directivo de las empresas de Corficolombiana nombrado en la Cámara de Comercio de Ibagué, región en la que esta compañía también tiene proyectos agroindustriales, se agrega otro caso de puerta giratoria de mayor gravedad. A la Junta Directiva de Corficolombiana perteneció también José Leibovich, encargado de dirigir el CONPES de la Altillanura. Como se mencionó en la primera sección, este es un instrumento de política clave para el desarrollo de la Altillanura, que vendría a beneficiar directamente a Sarmiento Angulo, jefe en simultánea de Leibovich. De hecho, Sarmiento Angulo es propietario de concesiones viales en los Llanos Orientales, siendo la infraestructura el componente principal del Conpes y un elemento crucial para la instauración del modelo agroindustrial en la región.

Hacia 2013, meses después de mis denuncias en contra de las compras de tierras de Sarmiento Angulo, surgió en la opinión pública un fuerte debate a propósito de la privatización de las semillas, otro componente fundamental del modelo de desarrollo rural imperante. El documental 970, de la realizadora Victoria Solano, llamó la atención sobre este asunto, al mostrar cómo la Policía destruía bultos de semillas de arroz en el Huila, por no contar con los registros requeridos<sup>40</sup>. Pues bien, Organización Pajonales S.A., la misma que acapara tierras, resultó ser también una de las empresas beneficiarias de los derechos de propiedad sobre las semillas certificadas que el ICA obliga a utilizar a los campesinos. Es decir, a Sarmiento no le bastaba con arrebatar la tierra y los subsidios que son para campesinos, sino que también decidió apropiarse de sus semillas.

---

<sup>40</sup> Ver: Documental 970. [https://www.youtube.com/watch?v=kZWAqS-El\\_g](https://www.youtube.com/watch?v=kZWAqS-El_g)

## 9. Forest First: la empresa gringa en el negocio de los bosques

Forest First (o Forestal de la Orinoquia), es una empresa maderera norteamericana establecida en Colombia desde el año 2010. El de Sarmiento Angulo es el caso paradigmático del sector financiero apropiándose de tierras de la Altillanura. Con Forest First vuelve a aparecer en escena el sector financiero, puesto que las fiducias fueron el vehículo determinante para que esta compañía se apropiara de 20 mil hectáreas en el Vichada.

El otro componente interesante es que a diferencia de los demás casos en que las empresas acapararon tierras para productos agrícolas, como cereales o aceite de palma, el negocio de Forest First son los bosques. Este es otro sector que motiva la concentración de grandes extensiones en la Altillanura y en este caso, la extranjerización de las tierras. Opera por partida doble: la producción de madera comercial y la captura de carbono, en el marco de programas como REDD+, a partir de especies no nativas, cuyo impacto en el suelo y las fuentes de agua puede ser negativo.

Según su página web, Forest First planeaba adquirir 133.000 hectáreas de tierra de alta calidad en el país. En su oportunidad, documentamos 20.393 hectáreas con antecedente de baldío en su poder, mediante diferentes modalidades, en el departamento del Vichada. Aproximadamente 70% de esta tierra sería utilizada para uso comercial y el 30% restante será utilizado para la conservación y protección.

De las 20 mil hectáreas identificadas, 18.032 están bajo la constitución de fiducias y constituciones de usufructo. En la mayoría de los casos, el propietario del predio constituye una fiducia mercantil con FIDUCIARIA DE OCCIDENTE S.A (Esta como compañía pertenece también al Grupo Aval, el mismo de Sarmiento Angulo). Ésta recibe el nombre de “Fidecomiso Fiduoccidente - \*nombre del predio\*”. Luego, se establece una Constitución de usufructo, de la fiduciaria a Forest First. En otros casos, primero se establece la constitución de usufructo del propietario del predio a Forest First y luego ésta constituye la fiducia. En algunos casos, otras personas jurídicas aparecen en la tradición conformando la fiducia.

En dos casos adicionales, Forest First compra el predio directamente. La extensión de estos dos predios suma 2.361 hectáreas, los cuales ya superan la UAF para la zona. En las restantes 18 mil hectáreas, el control se logra a través de las fiducias. Este podría ser otro mecanismo para ocultar la propiedad de la tierra en cabeza de una sola empresa y simular que no se supera el límite de la UAF.

Tabla 11  
Predios de Forest First por medio de fiducias

Nombre del Inmueble	Extensión (Hectáreas)	Ubicación	Fecha de adjudicación del baldío
Finca - La pista	1025	Puerto Carreño	22/09/2010
El comienzo	1138	Puerto Carreño	06/07/2006
El Barajuste	1217	Puerto Carreño	01/11/2006
El paraíso	1144	La Primavera	13/11/2006
La fortaleza	1426	Puerto Carreño	21/11/2006
La garza morena	1293	Puerto Carreño	02/02/1999
Los Palmares	1294	La Primavera	06/07/2000
La Victoria	435	Puerto Carreño	29/09/2006
Hato nuevo	2914	Puerto Carreño	16/09/1991
La Josa	805	Puerto Carreño	18/12/1998
El Paraíso I	1424	Puerto Carreño	27/06/1984
El Paraíso II	1764	Puerto Carreño	22/06/1984
Llano Lindo	859	Puerto Carreño	12/05/1998
Forestal San Cristóbal	1294	La Primavera	10/05/2000
<b>Total</b>		<b>18.032</b>	

**Pacific, otro caso de acaparamiento mediante fiducias**

En el año 2016, la ONG SOMO-Indepaz y el Senador del Polo Democrático Alberto Castilla, denunciaron otro caso de acaparamiento de tierras en la Altillanura. Se trataba de Major International OII, filial Pacific E&P, antes Pacific Rubiales, que mediante la constitución de fiducias se había hecho al control de 48 mil hectáreas con antecedente de baldío en Puerto Gaitán. En estas tierras se desarrolla un proyecto palmero, en inmediaciones de Rubiales, el campo de petróleo que había sido concesionado a Pacific.

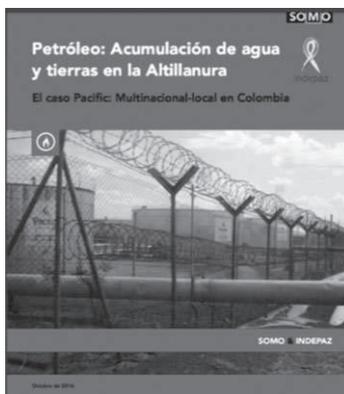


Tabla 12  
**Listado completo acumulaciones de tierra en la Altillanura**

**Grupo Corficolombiana – Luis Carlos Sarmiento Angulo**

**\*Mavalle:**

Numero de hectáreas: 4.600 has caucho  
 Municipio: Puerto Gaitán  
 Departamento: Meta

**\*Organización Pajonales:**

Numero de hectáreas 4.000 has entre palma y caucho  
 Municipios: entre Puerto López y Puerto Gaitán  
 Departamento: Meta

**\*Unipalma:**

Número de hectáreas: 4.300 has en palma de aceite  
 Municipio: Cumaral  
 Departamento: Meta

**\*Ingenio Sicarare:**

Numero de hectáreas: 20.000 has soya y arroz  
 Municipio: Puerto Gaitán  
 Departamento: Meta  
 Demanda presentada: No.  
 UAF máxima para la zona: 1.840 Has.

### **Ingenio Riopaila**

Numero de hectáreas: 42.000 has de palma de aceite  
Municipios: Santa Rosalía y La Primavera,  
Departamento: Vichada  
“Proyecto Veracruz”.  
Creación de 27 S.A.S.  
Demanda presentada: Sí. (Acción Popular – rechazada).  
UAF máxima para la zona: 1.294 Has.

### **Aceites Manuelita**

Numero de hectáreas: 37.000 has de palma de aceite  
Municipios: San Carlos de Guaroa –Meta, (20 mil has) y en Orocué –Casanare (17 mil has)  
Demanda presentada: No.  
UAF máxima para la zona: 46 y 843 Has.

### **Grupo Aliar – La Fazenda**

Numero de hectáreas: 40.000 has soya y maíz  
Municipio: Puerto Gaitán  
Departamento: Meta  
Incluye una estructura vertical concentrada para la producción de carnes y abonos  
UAF máxima para la zona: 1.840 Has. **Pablo Valencia (Primo del Ministro Iragorri) y otros**

Numero de hectáreas: 3.816 Has  
Municipio: Puerto Carreño  
Departamento: Vichada  
UAF máxima para la zona: 1.294 Has  
Demanda presentada: Sí.

### **Familia Lizarralde – Campo (Exministros de Agricultura y Educación)**

Numero de hectáreas: 5.064 Has de caucho  
Municipio: Puerto Carreño  
Departamento: Vichada. Proyecto Forestal.  
UAF máxima para la zona: 1.294 Has

### **Grupo Timberland**

Numero de hectáreas: 13.000 Has. Proyecto forestal.  
Municipio: La Primavera  
Departamento: Vichada  
Demanda presentada: Sí.  
UAF máxima para la zona: 1.294 Has.

**Exsenador Alfonso Mattos (Agrícola El Encanto)**

Numero de hectáreas:13.879 Has.

Municipio: La Primavera

Departamento: Vichada

Demanda presentada: No.

UAF máxima para la zona: 1.294 Has.

**Reforestadora Guacamayas (Adjudicación a ciudadano extranjero Friederich Beaufort Spontin)**

Numero de hectáreas: 5.005 Has

Municipio: La Primavera

Departamento: Vichada

Demanda presentada: No.

UAF máxima para la zona: 1.294 Has.

**EXTRANJERAS**

**Cargill-Colombia Agro (EEUU)**

Numero de hectáreas: Más de 60.000 has para maíz y soya

Municipios: Santa Rosalía, Cumaribo y La Primavera

Departamento: Vichada

Demanda presentada: Sí.

UAF máxima para la zona: 1.294 Has.

**Mónica Semillas (Brasil)**

Numero de hectáreas: 13.000 has para maíz y soya

Municipio: Puerto Gaitán.

Departamento: Meta

A través de siete empresas del mismo grupo económico

Demanda presentada: Sí

UAF máxima para la zona: 1.840 Has.

**Poligrow (Italia-UK)**

Numero de hectáreas: 20.000 has en palma de aceite

Municipio: Mapiripán

Departamento: Meta

Demanda presentada: Sí.

UAF máxima para la zona: 1.840 Has.

**Forest First (EEUU)**

Numero de hectáreas: 20.000 has proyecto forestal.

Municipio: Puerto Carreño y La Primavera.

Departamento: Vichada

Constitución de Fiducias

Demanda presentada: No.

UAF máxima para la zona: 1.294 Has.

**Pacific E&P**

Numero de hectáreas: 54.749 hectáreas. Proyecto de palma aceitera para aprovechamiento de aguas fruto de la extracción petrolera

Municipio: Puerto Gaitán

Departamento: Meta

mediante compraventas y negocios fiduciarios.

Demanda presentada: No.

UAF máxima para la zona: 1.840 Has.

## Balance de años de denuncia

Durante mis cuatro años como Representante a la Cámara, documenté y denuncié diversos casos de acumulaciones indebidas de tierras, con el objetivo de alertar al país sobre la gravedad del fenómeno, pero también exigiendo a las autoridades correspondientes acciones efectivas. A pesar de las dificultades, me esforcé porque cada denuncia estuviera perfectamente justificada y documentada y me aseguré de que ésta llegara a las diferentes entidades del Estado en las que debiera ser investigada, con el objetivo de sancionar las conductas a que hubiera lugar.

A pesar de los esfuerzos, no son alentadores los resultados que nuestras denuncias tuvieron respecto a las actuaciones de las autoridades. Esto se debe a la falta de voluntad del Estado colombiano para actuar a favor de la redistribución de la tierra, los poderosos actores protagonistas del acaparamiento de tierras y sus estrechas relaciones con el mismo Estado, que intentamos mostrar a lo largo de la exposición de los diferentes casos. A continuación, presentamos un breve balance sobre hasta dónde han avanzado o no las investigaciones en cuatro instancias que considero determinantes: la Contraloría General de la República, el Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras), la Fiscalía y el Consejo Superior de la Judicatura.

Habría que agregar la sanción de la Superintendencia de Sociedades a Mónica Semillas, por haber recibido más subsidios de los permitidos por la ley, que reseñamos en la segunda sección.

### **A. Informes de la Contraloría sobre baldíos**

Las actuaciones de la Contraloría sobre las acumulaciones de predios con antecedente de baldío son muy importantes, puesto que en cierta medida y en determinados momentos han incorporado la tesis central de nuestras denuncias: los baldíos, aun después de ser adjudicados, hacen parte del patrimonio público y tienen un objetivo específico, contribuir a democratizar la propiedad de la tierra.

Por tal motivo, pusimos en conocimiento de la Contraloría nuestros hallazgos sobre acumulaciones de tierras con antecedente de baldíos y de subsidios e incentivos públicos asociados a éstas. Como resultado, se produjo en 2014 un Informe de Actuación Especial de la Contraloría al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural sobre acumulación irregular de predios baldíos en la Altiplanura colombiana, en el cual se presentan varias conclusiones y recomendaciones que de alguna manera respaldan las denuncias presentadas en esta materia. Nos referimos a las particularidades jurídicas de los bienes adjudicados como baldíos, el detrimento patrimonial que se presenta cuando estos no cumplen su función, la temporalidad para las prohibiciones de acumulación, entre otras. El informe tasa el daño fiscal por el incumplimiento de la Ley 160 en \$150.378 millones y afirma que en los siguientes casos se presentó acumulación irregular de baldíos contrariando las disposiciones del artículo 72 de esta Ley: Grupo Mónica Colombia, Caso Cargill, Riopaila Castilla S.A., Grupo Luis Carlos Sarmiento Angulo – Corficolombiana, Caso “El Brasil”, Timberland Holdings Limited y Wood Holdings Limited, Sociedad Agroindustria Guarrojo SA, Carlos Aguel Kafruni, familia & CIA, Aceites Manuelita S.A., Poligrow Colombia Ltda., Caso Indupalma, Familiares del Ministro Iragorri. Varios de esos fueron denunciados desde nuestra curul.

Una de las principales ideas que soporta el informe, es que los baldíos adjudicados tienen particularidades en cuanto a su propiedad y su naturaleza jurídica, asociadas a su finalidad constitucional. Es decir se trata de una “propiedad condicionada”, como ha señalado el Consejo de Estado.

Relacionado con lo anterior, también establece el informe que los baldíos son bienes fiscales y que de no cumplir con su misión, se presentaría un detrimento patrimonial. Es decir, se indica que es deber del Estado recuperar los bienes inicialmente adjudicados como baldíos cuando no estén cumpliendo su función. Y

además, se dice de forma clara que un baldío está indebidamente ocupado cuando una persona posea extensiones mayores a las máximas adjudicables.

En cuanto a la apropiación, de baldíos no adjudicados, no solo habría responsabilidad fiscal, sino también presuntamente penal y disciplinaria, como en el caso de Pablo Valencia. En cuanto a hechos posteriores a la adjudicación, la Contraloría establece al menos dos formas de detrimento:

“(…)

9. El acaparamiento de baldíos por múltiples empresas o sociedades por acciones simplificadas, filiales o subordinadas que pertenecen a una misma sociedad matriz, grupo empresarial o familia.

10. Interposición de personas beneficiarias de titulación de baldíos, que al poco tiempo ceden la propiedad a una persona natural, jurídica o grupo de empresarios en desarrollo de un mismo negocio”. (CGR, 2012).

La responsabilidad fiscal en la administración de baldíos se daría por dos vías, la adjudicación de baldíos (acción) o la falta de vigilancia (omisión):

“Teniendo en cuenta lo anterior y las tipologías que pueden generar daño patrimonial al Estado dentro de la gestión de los baldíos, es preciso afirmar que existe mérito para iniciar un Proceso de Responsabilidad Fiscal cuando se adjudican irregularmente baldíos (acción) o cuando no se realiza la respectiva vigilancia para evitar que se afecte la finalidad constitucional (omisión)”. (Ibíd.).

Los responsables del detrimento patrimonial serían funcionarios del In-coder, de la Oficina de Registros Públicos y en ocasiones, algunos particulares.

Otro argumento importante dentro del informe de la Contraloría es la fecha a partir de la cual entra en vigencia, que contradice la posición de ciertos abogados sofisticados, empresarios acaparadores y el propio gobierno, para los cuales, los baldíos adjudicados antes del 5 de agosto de 1994 pueden ser acumulados sin restricciones, interpretación que el gobierno ha intentado imponer en diferentes proyectos de ley. Según el informe:

“La expresión *inicialmente* de que trata la Ley 160 de 1994, hace referencia a que no importa la fecha de adjudicación, sino el nacimiento a la vida jurídica del terreno como baldío de la Nación adjudicado a un sujeto de reforma agraria, independientemente de que la fecha de adjudicación haya sido antes o después de 1994. (Ibíd.)”.

Las disposiciones especiales sobre baldíos son anteriores a la Ley 160, luego la expedición de esta norma no puede tomarse como punto de partida para la prohibición a la acumulación. Es importante recordar que en el mismo sentido se expresaba el Consejo de Estado en el concepto de noviembre de 2012, según el cual, la prohibición a la acumulación de predios

con antecedente de baldío aplica incluso a los adjudicados en vigencia de la Ley 135 de 1961.

Lamentablemente, luego de los interesantes contenidos de este informe y de algunos posteriores, las investigaciones al interior de la Contraloría se ralentizaron. Nunca se dio el paso siguiente tras los presuntos hallazgos de presunta responsabilidad fiscal y detrimento patrimonial: iniciar formalmente un proceso de responsabilidad fiscal, que sancionara a funcionarios públicos e incluso a particulares, como se había advertido.

Posteriormente, luego de meses de silencio, conocimos en mayo de 2017 un nuevo pronunciamiento en la materia de parte de la Contraloría. Se trata de un comunicado que podríamos calificar de agridulce: De un lado, se archivan los procesos de responsabilidad fiscal que llevaba la entidad; pero por otro lado se confirman los casos de acumulaciones de tierras contrariando la Ley 160 de reforma agraria. De acuerdo al comunicado del ente de control, la acumulación de predios adjudicados inicialmente como baldíos, no tiene alcance fiscal. De esta forma, contradice los procesos que se iniciaron cuando Sandra Morelli estaba al frente de la Contraloría, que se sustentaron en los informes producidos en 2014. La nueva opinión de la Contraloría es que una vez adjudicados, los baldíos salen del patrimonio público y ya no aplica por tanto el control fiscal. Un retroceso y una lavada de manos, sin duda.

Lo que sí hizo la decisión de la Contraloría, causando bastante revuelo, es confirmar que hay suficiente evidencia de que se violaron los topes a la acumulación de predios con antecedente de baldíos, en casos como los de la familia Mattos, Poligrow, el primo del Ministro Iragorri, Luis Carlos Sarmiento Angulo, Mónica Semillas e incluso, en las tierras del Expresidente Uribe en el departamento de Córdoba. Faltan incluir otros muy sonados, como Riopaila, Cargill o Forest First, que también son de conocimiento de las autoridades.

La Contraloría solicita a la Agencia de Tierras adelantar las acciones judiciales para declarar la nulidad de las acumulaciones. Eso es exactamente lo mismo que he solicitado desde el año 2010, sin que ocurra todavía, como comentamos a continuación.

## **B. Incoder y Agencia de Tierras**

El contenido del informe último de la Contraloría es exactamente lo que indica la Ley y lo que llevamos exigiendo durante años: que el Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras prepare las demandas de nulidad contempladas en la Ley 160 ante casos de acumulaciones de predios por encima de la UAF. Estas demandas deben ir ante un juez civil, que revisaría el caso y declararía nulas las compras, regresando las tierras al dueño anterior.

Lamentablemente, en la práctica no han ocurrido ninguna de las dos cosas. El Incoder no elaboró las demandas de todos los casos denunciados, a pesar de toda la documentación que aportamos y de los años que han transcurrido. En los casos en que lo hizo, fue de manera insuficiente, de tal forma que los jueces las rechazaron. El resultado es dramático: en ninguno de los casos denunciados por nosotros o por otros actores, ha habido una sentencia que declare la nulidad de las acumulaciones.

De acuerdo con información de abril de 2017, este sería el estado actual de las demandas:

Tabla 13  
Estado demandas de nulidad

Caso	Estado
Sociedad Poligrow Colombia Ltda	En curso
Ecopalma SAS	
Bioagroindustrial de Colombia Ltda	
Fondo Ganadero de Cordoba S.A.	
Palmeros Aliados SAS	
Pablo Valencia Irragorri y otros	
Grupo Timberland	
William de Jesus Velez Sierra	
Grupo Riopalia	
Agroindustria El Guarrojo S.A.	
Grupo Empresarial Cargill	
Sociedad Campo Azul	
William Moises Ganen y otros	
Fondo Ganadero de Cordoba S.A.	
Zulma Yibi Romero Cerquera	
Sociedad Poligrow Colombia Ltda	

Caso	Estado
Fondo Ganadero de Cordoba S.A.	En curso
Zulma Yibi Romero Cerquera	
Sociedad Poligrow Colombia Ltda	
Grupo Empresarial Monica Colombia Sas - Sociedades Tilavia SAS, Agrocaxias Sas, Agromarchett SAS, Manacacias SAS, Sergio Joao Marchett, Francisco Marchett, Ricardo Antonio Cambuzzi	
Helm Trust S.A y otros	
Sociedad Comercial Inversiones Palma Oriente S.A	
Dagoberto Meza Meza - Edilberto de la Cruz Serpa - Elisa Esther Pua Gamez - Maria Ocampo Torregrosa - Ana Maria de la Cruz Polo - Jose Rodrigo Lara Pertuz - Elvira Rosa Polo Sandoval - Etilvia Elena Cervantes de la Cruz	
Grupo Empresarial Cargill	
Joaquin Alfonso Cortina Calanche - Alejandro Akle Rivera	
Ecopalma SAS	
Grupo Timberland	
Zulma Yibi Romero Cerquera	
Sociedad Poligrow Colombia Ltda	
Sociedad Comercial Inversiones Palma Oriente SA	
Dagoberto Meza Meza - Edilberto de la Cruz Serpa - Elisa Esther Pua Gamez - Maria Ocampo Torregrosa - Ana Maria de la Cruz Polo - Jose Rodrigo Lara Pertuz - Elvira Rosa Polo Sandoval - Etilvia Elena Cervantes de la Cruz	

Caso	Estado
Joaquin Alfonso Cortina Calanche - Alejandro Akle Rivera	Rechazadas
Pacific E&P, Puerto Gaitán – Meta.	Sin Elaborar
Aceites Manuelita S.A. Orocué – Casanare	
Aceites Manuelita S.a., San Carlos De Guaroa – Meta	
Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo-Corfiocolombiana, Puerto López y Puerto Gaitán – Meta.	
Villa Diana, Mapiripán - Meta	
Agrícola El Encanto, La Primavera – Vichada	
Forest First S.a.s., Puerto Carreño y La Primavera – Vichada	
Reforestadora Guacamayas S.A., La Primavera – Vichada	
Palmar De Santa Barbara., Puerto Gaitán – Meta	
Familia Holguin, Puerto López – Meta	
Agropecuaria Alfa S.A.S y Algoa E.U, Puerto López – Meta	
Inversiones Rocca, Puerto López – Meta	
Maria Catalina Raffo Palau y Carlos Arturo Llano Henao, La Primavera y Santa Rosalía – Vichada	
Yanet Paola Gutiérrez de Piñeres y Familia. Norte de Santander	
Edgar Rodrigo Rivera Guiza, Norte de Santander	
Ganadería Puerto Rico Ltda, Norte de Santander	

Fuente: Información enviada al Congreso de la República

De manera inexplicable, el Incoder intentó otro tipo de acción jurídica en el caso de Riopaila y el proyecto Veracruz. Argumentando que se había afectado el interés colectivo al patrimonio público, emprendió una Acción Popular en contra de Riopaila. El Tribunal Superior de Cali negó las pretensiones del Incoder. Si bien Riopaila y todo el gremio agroindustrial celebró la decisión<sup>41</sup>, de ésta no se puede concluir que Riopaila sea “inocente” o que sus adquisiciones en el Vichada estén acorde con la Ley. Lo que ocurre es que el empleado por el Incoder no era el mecanismo adecuado. Lo procedente era la acción de nulidad.

En el caso de Pablo Valencia y compañía, la vía procedente es la reversión de la adjudicación, que podría iniciar por vía administrativa la Agencia de Tierras. Eso tampoco ha ocurrido.

### C. Fiscalía General de la Nación

Si bien nuestra queja fundamental ha sido las acumulaciones de tierra por encima de los límites permitidos, asociados a estos hechos se pudieron haber cometido delitos. Por tal razón, para los casos de Mónica Semillas, Riopaila y Poligrow, desde 2012 interpusé denuncias ante la Fiscalía, con el objetivo de que se investigaran a particulares y funcionarios públicos por hechos que podrían calificarse como prevaricato, peculado, falsedad ideológica, entre otros. Otros, como el de la familia Mattos, también lo puse en conocimiento formalmente de la Fiscalía. Nunca conocí resultados concretos de esas investigaciones, ni se han producido órdenes de captura o siquiera citaciones formales para rendir indagatoria.

Para el caso de Poligrow, la absolución de Carlo Vigna por parte de la justicia tiene que ver con la adquisición de la finca Barandales. Nuestras denuncias hacían referencia a hechos distintos, la compra de los tres Macondos. Es decir que esa investigación continúa pendiente.

Además de los hechos estrictamente relacionados con las compras de tierras y recepción de subsidios, hay otros hechos que la Fiscalía debiera investigar. Por ejemplo, la participación en las tradiciones de los predios de personas vinculadas al narcotráfico y el paramilitarismo. O las variaciones inusitadas de los precios de la tierra en periodos cortos. En estas indagaciones también debiera participar la Unidad de Información y Análisis Financiero, UIAF, adscrita al Ministerio de Hacienda. Ante esa entidad también puse en conocimiento varios casos, sin conocer resultado alguno de su parte.

---

<sup>41</sup> Ver. Riopaila no incurrió en acumulación de tierras en Vichada: Tribunal <http://www.rcnradio.com/economia/riopaila-no-incurrio-acumulacion-tierras-vichada-tribunal/>

#### D. Consejo Superior de la Judicatura

Como se ha indicado, los abogados tuvieron un papel decisivo en el diseño de la estrategia que permitió el acaparamiento indebido de tierras. Por tal motivo, solicité al Consejo Superior de la Judicatura que se investigara al Bufete Brigard & Urrutia. A partir de esas denuncias, en las que solicitábamos se investigara posible violación a la Ley y abuso del derecho en las asesorías prestadas a Riopaila, se abrió una investigación en contra del propio director del bufete, el Ex embajador Urrutia, quien tuvo que acudir a declarar, ocasiones en las que nos cruzamos en los despachos de la Judicatura, a donde yo acudía también entregando pruebas y elementos adicionales para la investigación<sup>42</sup>.

En enero de 2017, se conoció que la Judicatura absolvió a Francisco Uribe, el otro abogado de Brigard & Urrutia, argumentando que los hechos habrían prescrito por no haber sido denunciados a tiempo<sup>43</sup>. Al parecer esta decisión se refiere a una denuncia distinta, puesto que nuestra queja es mucho anterior. En cualquier caso, es lamentable que las investigaciones contra estos abogados que faltaron a los principios de su profesión, no avancen.

\*\*\*

Lamentablemente, la conclusión no es únicamente que las investigaciones de parte de las autoridades no han avanzado. Adicionalmente, en este periodo se ha legislado para consagrar las acumulaciones indebidas de tierras, como mostramos a continuación.

---

<sup>42</sup> Ver: Carlos Urrutia rindió versión libre por lío de baldíos [http://caracol.com.co/radio/2013/12/12/judicial/1386842640\\_036262.html](http://caracol.com.co/radio/2013/12/12/judicial/1386842640_036262.html)

<sup>43</sup> Ver: Judicatura absuelve a Francisco Uribe Noguera en proceso por baldíos de Riopaila. [http://caracol.com.co/radio/2017/01/16/judicial/1484576686\\_843107.html](http://caracol.com.co/radio/2017/01/16/judicial/1484576686_843107.html)

# Política de tierras en el post-acuerdo

El primer punto del acuerdo de paz entre las FARC y el gobierno colombiano se titula Reforma Rural Integral. Además de ocupar el primer lugar en las discusiones, ese punto es el único de los seis que pudiera tener eventualmente alguna incidencia en el modelo económico, enmarcado en el anuncio tantas veces repetido de que ni el modelo de desarrollo ni la doctrina militar se discutirían en la mesa de negociación. En octubre de 2012 se hicieron públicas las negociaciones de paz en un evento en Oslo, Noruega. En esa oportunidad, el jefe de la delegación guerrillera Iván Márquez se refirió explícitamente a “Los nuevos llaneros”, lo que indica que el problema del acaparamiento de tierras en la Altillanura era conocido por las FARC. Desde entonces, cuatro propuestas en materia de tierras han aparecido en el debate nacional, las cuales comentamos a continuación: La Ley Zidres (expedida cuando aún se negociaba el Acuerdo de La Habana), el propio Punto 1 sobre Reforma Rural Integral, el decreto de acceso a tierras expedido en el marco del *Fast-Track* y un nuevo Proyecto de Ley de tierras que conocimos en septiembre de 2017.

## Ley Zidres: los baldíos ya no son para campesinos

Mientras se adelantaban las discusiones atinentes al Acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC, en simultánea en el país se tramitaba en el órgano legislativo una iniciativa muy cuestionada desde sus orígenes por organizaciones sociales y campesinas de todo el territorio nacional, conocida como las Zidres: Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social, hoy de manera desafortunada Ley de la República 1776 de 2016. En su contenido se encuentra esencialmente el cambio en la legislación agraria vigente (Ley 160

de 1994), ya que permite que capitalistas puedan adquirir tierras que tenían restricción como son los baldíos, los cuales deben ser entregados a campesinos pobres. Pero no sólo eso, la Ley consiente su acumulación excediendo el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar. En otras palabras, la Ley da vía libre para que los empresarios se queden con un conjunto de tierras sobre las que existían restricciones y unos destinatarios distintos, debido a la función social y ecológica de la propiedad rural. Esto a pesar de altísima concentración de la tierra en Colombia, comentada en la primera sección.

Como estrategia y después de varios años de intentos mediante diversas figuras el gobierno se la jugó señalando que las Zidres no era una Ley de baldíos, sino de productividad. Por tanto, la discusión no estaba en la propiedad de la tierra, sino en cómo poner a producirla en regiones que cumplieran condiciones muy específicas: estar alejadas de centros urbanos, con elevados costos de adaptación, baja densidad poblacional, altos índices de pobreza y carencias de infraestructura. Una vez definidas cuáles son las zonas que cumplen tales condiciones, se desarrollarán proyectos productivos rodeados de una serie de incentivos públicos. Estos proyectos no tendrán límites en su extensión y el Estado podrá concesionar predios baldíos por periodos de tiempo definidos con base en las características del proyecto productivo (Fuerte, 2015). Adicionalmente se estableció con absoluta claridad que las Zidres no estarían confinadas en lugares como la Altillanura, sino que podrían realizarse en cualquier parte del territorio nacional.

De esa manera, de facto se eliminó la restricción de la UAF como tope a la tenencia de predios con origen de baldío, pues éstos se entregarán a empresarios mediante formas no traslaticias de dominio. Adicionalmente con la declaración de utilidad pública de las Zidres el gobierno tendrá un “cheque en blanco” que podrá hacer efectivo para incorporar o acceder a las tierras que demanden los empresarios, poniendo las Zidres por encima de otras actividades económicas y otros usos de la tierra.

Dentro de nuestras principales preocupaciones y críticas en contra de esta figura se encuentran: i) que el gobierno eliminó el régimen de baldíos de la nación para responder a exigencias como las planteadas por la multinacional Mónica Semillas, que veía en la UAF una “traba burocrática”; ii) por otra parte, se concentrará en mayor medida la propiedad y uso de la tierra, en un país que de lejos es de los más desiguales del mundo con un Gini que ronda el 0,9 y iii) complementario a lo anterior, se modificará el ordenamiento del territorio en función de los intereses corporativos de compañías que, como las analizadas durante nuestro cuatrienio en el Congreso de la República, buscan expandirse y acaparar no sólo tierras, fuentes hídricas y bienes públicos, sino que con las Zidres lograron legalizar las acumulaciones ya expuestas, y podrán expandirse y ampliar el tamaño de sus emprendimientos, ahora con la entrega de tierras por parte del Estado.

Resaltamos entonces que la creación de las Zidres obedece a los intereses específicos de agroindustriales que acapararon tierras en la Altillanura, que adapta la normatividad a la medida de esos actores y que legaliza sus adquisiciones. Si los predios apropiados por esas empresas volvieran a ser propiedad de la nación, bien podrían ser solicitados en concesión, como lo permite la Ley Zidres. Si se mantienen en el dominio privado, las SAS titulares de los predios o cualquier otro podría “aportarlos” a los proyectos productivos que las mismas empresas presenten ante el Ministerio de Agricultura. De esta forma, quedarían consagradas y legitimadas las compras masivas que denunciarnos, cuando el objetivo del gobierno debiera ser lo contrario: buscar la anulación de tales adquisiciones y la distribución de las tierras entre campesinos.

Así las cosas la política de tierras, el modelo de desarrollo rural y los tiempos de post-acuerdo están absorbidos por una lógica empresarial del campo a gran escala, pues las Zidres se perfilan como la principal herramienta para desarrollar el campo. Como sustento de fondo está la denominada agricultura por contrato y su “caballito de batalla”, las alianzas productivas, que son centrales en el discurso de las Zidres y que el gobierno utilizó para justificar la entrega de grandes extensiones a empresarios. En ese modelo campesinos y mujeres rurales son concebidos como mano de obra, quedando obligados a trabajar para otros en las tierras que debieran serles adjudicadas.

#### El Rey de la Soya visitó La Habana

Si Cargill es el perfecto exponente de la Agricultura por Contrato y el modelo Zidres a nivel global, en América Latina un gran ejemplo es el grupo Los Grobo. Esta empresa Argentina factura mil millones de dólares al año y controla más de cien mil hectáreas en diferentes países del continente. Gustavo Grobocopatel, su director, es conocido como El Rey de la Soya. Lo llamativo es que, además de ser invitado por el Presidente Santos a la firma de la Ley Zidres, también estuvo visitando la Mesa de La Habana. Al preguntarle cómo se había sentido reunido con los miembros de las FARC, Grobocopatel respondió:

—Muy bien. Había una sensación de mucha atención, silencios, preguntas. Me sentí muy cómodo. Yo tengo mucha empatía con la gente de campo, porque vengo del campo y conozco sus problemas. De otra parte y para las mismas épocas, el grupo Los Grobo elaboró una consultoría para el Ministerio de Agricultura, titulada “Colombia Siembra en la Altillanura”. Sus intereses de participar en proyectos agroindustriales en la Altillanura han sido manifiestos en varias oportunidades.

En oportunidades anteriores, esta pretensión había sido detenida por el control constitucional de la Corte. Así ocurrió por ejemplo tras la demanda que interpusimos junto con el Senador Jorge Robledo en contra de los Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal (PEDAF) contenidos en el Primer Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Santos, los cuales en esencia perseguían los mismos objetivos que las Zidres. La Sentencia C-644 de 2012 declaró inconstitucional la figura de los PEDAF, argumentando la

necesidad de proteger el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, la protección del campesinado y la producción de alimentos.

Las Zidres también han sido demandadas en varias oportunidades ante la Corte Constitucional. Hasta el momento se ha conocido una sentencia, que resuelve las dos demandas presentadas inicialmente: una del Observatorio de Tierras de la Universidad del Rosario y otra elaborada de manera conjunta por organizaciones campesinas, ONG y Congresistas. Lamentablemente, la Corte avaló en esta oportunidad la esencia de la figura, aun en contra de sus propios precedentes. Sin embargo, algunos de los elementos de su Sentencia, la C-077 de 2017 son positivos, o al menos pueden explicar por qué las Zidres no han sido implementadas hasta el momento, dos años después de su aprobación en el Congreso de la República.

En primer lugar, la Corte se abstuvo de hacer un análisis sobre las implicaciones de las Zidres frente al acceso a tierras, el régimen de baldíos y los procesos de reforma agraria. Esto porque consideró que las Zidres son una figura “excepcional” (Tacha, 2016) que solo podría implementarse en zonas donde la reforma agraria fuese imposible, debido a la ubicación y las condiciones agroecológicas. Podría reprochársele a la Corte que no haya abordado la discusión sobre la contrarreforma agraria que significa las Zidres. No obstante, su planteamiento puede interpretarse diciendo que no hay tierras en las que la reforma agraria sea imposible, de acuerdo a sus criterios, y que por tanto no habría tierras en que las Zidres fueran viables. Al menos, los criterios para la definición de las Zidres debieran ser mucho más exigentes que los proyectados por el gobierno, y su ubicación mucho más restringida.

En segundo lugar, la Corte puso un requisito adicional para las Zidres, aunque no tenga que ver con nuestra preocupación central: la concentración de la tierra. Consideró la Corte que las Zidres implicaban cambios en el uso del suelo y que por tanto, debiera existir un mecanismo de coordinación entre el Estado central y los entes territoriales al momento de definir las Zidres, que permita la participación de las regiones. Ese mecanismo no está contemplado de manera suficiente en la Ley Zidres. Plantea la Corte un problema similar al del uso del suelo frente a las actividades mineras y la importancia de las consultas populares.

Aun hay otras demandas contra las Zidres que esperan ser falladas, como la que interpusimos con Jorge Robledo y otros parlamentarios del Polo Democrático y la Alianza Verde. Es probable que ésta tenga un desenlace similar al de las primeras demandas. Por ahora, pareciera que los dos argumentos centrales esgrimidos por la Corte, criterios exigentes para la definición de las Zidres y coordinación con entidades territoriales, tienen estancada su implementación. Y son lo que explican el anuncio de imponer medidas más generales y aún más regresivas en materia de tierras, como detallamos más adelante.

## La Reforma Rural Integral, sus amenazas y los otros modelos

Como se mencionó, el primer punto negociado con las FARC en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera, se denomina “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)”. Este programa se concreta en tres componentes principales: uno de acceso a tierras, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral. Esto es lo que hace que se hable de una reforma integral, no se trata de entregar tierras únicamente, sino que se contempla que ésta vaya acompañada de inversiones en infraestructura, servicios sociales y demás. Sin embargo, estos programas están priorizados para las zonas más afectadas por el conflicto, de tal manera que difícilmente beneficiarán al resto del país.

Componentes como los PDET enfrentan retos estructurales<sup>44</sup> y hay quejas desde las regiones sobre la participación efectiva de las comunidades en su construcción, por ejemplo. Sin embargo, no entraremos en más detalle y nos ocuparemos únicamente del componente de acceso a tierras. El centro de la propuesta es la creación de un Fondo de Tierras de distribución gratuita de tres millones de hectáreas, cuyas fuentes provendrán de predios de extinción de dominio, baldíos indebidamente apropiados u ocupados, sustracciones de zonas de reserva forestal, tierras inexplotadas, así como adquiridas o expropiadas por motivos de interés social y utilidad pública y tierras donadas. Plantea el Punto 1 que los beneficiarios de este Fondo, así como del subsidio integral y créditos para acceder a tierras serán trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente y de éstos, particularmente las mujeres rurales cabeza de familia y desplazados. Complementario a lo anterior se planea formalizar 7 millones de has de la pequeña y mediana propiedad rural.

Sin embargo, la aprobación de las Zidres y su visto bueno por parte de la Corte Constitucional, hace que desaparezca en la práctica una de las fuentes del fondo de tierras. Como ya se indicó, en la Ley 1776 de 2016 son entregados en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad no traslativa de dominio para el desarrollo de grandes emprendimientos agroindustriales, y no a campesinos y/o trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, como reza el Acuerdo de paz.

Esto se complementa con algo que ha pasado relativamente desapercibido. La mencionada Ley en el parágrafo 3 del artículo 3 estableció que: “No podrán adelantar proyectos productivos dentro de las Zidres, las personas jurídicas o naturales que ostenten propiedad sobre bienes inmuebles adjudicados como bal-

---

<sup>44</sup> Ver. Extractivismo, conflicto y paz. A propósito de los PDET. <https://lasiniestra.com/extractivismo-conflicto-y-paz-a-proposito-de-los-pdet1/>

díos después de la expedición de la Ley 160 de 1994, que cumplan las condiciones establecidas en sus incisos noveno y catorceavo del artículo 72”. Dado que en febrero de 2017 se declaró la exequibilidad de las Zidres, la Superintendencia de Notariado y Registro, SNR, mediante instrucción administrativa No. 09 firmada por Jairo Alonso Mesa Guerra, comunica a los Registradores de instrumentos públicos y calificadores del país, que para identificar la existencia de acumulación indebida de la propiedad deben tener en cuenta lo contenido en el parágrafo señalado de la Ley 1776 de 2016, es decir sólo los predios que tengan inscrito en el registro la prohibición explícita a ser acumulados. Esta es exactamente la tesis de los “abogados sofisticados” para justificar las acumulaciones por encima de la UAE, puesto que en la práctica nunca se ha llevado ese registro. Pero además, es innecesario, puesto que las leyes se presumen de público conocimiento. Termina la instrucción señalando que si no se cumplen esas condiciones no se configura acumulación indebida de la propiedad y por ende procederá el registro del acto jurídico<sup>45</sup>. Así las cosas con la sentencia de exequibilidad de las Zidres y la instrucción de la SNR, se hace muy difícil disponer de los baldíos indebidamente acumulados, que debieran ser una de las fuentes del Fondo de Tierras.

Si bien las Zidres dificultan la implementación del Acuerdo, particularmente en lo relativo al Fondo de Tierras, tampoco es cierto que el propio acuerdo prohíba una figura como esta. De manera particular, la versión firmada en el teatro Colón hace énfasis en la necesidad de un “adecuado balance entre las diferentes formas de producción existentes”. E incluye una frase que bien podría usarse para justificar el mismo modelo:

“Asociatividad: el Gobierno fomentará y promoverá la asociatividad, encadenamientos y alianzas productivas entre pequeños, medianos y grandes productores así como con procesadores, comercializadores y exportadores con el fin de garantizar una producción a escala y competitiva (...)”<sup>46</sup>.

De tal manera que nuestra principal crítica frente a las Zidres no es que se debe honrar el acuerdo de paz, como tanto se insiste. Más allá de eso, debe respetarse el principio constitucional de garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra. Y sobre todo, la necesidad de garantizar tierras al campesinado, como una tarea necesaria para superar las desigualdades en el campo y saldar deudas históricas.

<sup>45</sup> SNR. Instrucción Administrativa No. 09, 27 de abril de 2017

<sup>46</sup> Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

#### Las Farc y la Agroindustria

Al parecer, el modelo agroindustrial ya no genera tanto rechazo en las Farc como podría pensarse. En un reportaje de la Revista Semana de abril de 2016 en los Llanos del Yarí, el Comandante Byron Yepes afirma sobre el particular “Que vengan los bancos” (...) “Se necesitará el apoyo del sector privado, de las multinacionales, de quienes tienen el capital”. “Aquí se siembra maíz igual que hace 500 años con un chuzo y un canasto. Hay que modernizar a los campesinos”.

## El Fast-track, otra amenaza contra los baldíos

La implementación de los acuerdos de paz logrados entre las FARC y el gobierno nacional requerían un proceso especial, que permitiera agilidad y fidelidad con lo acordado, en teoría, pero que mantuviera de alguna manera el principio democrático de la separación de poderes. La fórmula ideada fue un Acto Legislativo, que creaba un “procedimiento legislativo especial para la paz” y unas facultades presidenciales especiales, lo cual se conoce como “Fast Track” o “Vía rápida”.

Como instancia para hacer seguimiento a la implementación del acuerdo, se creó la CSIVI (Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final). Allí tienen presencia tanto el gobierno como representantes de las FARC. Entre las funciones de esta Comisión está el “constatar que el contenido de todos los proyectos de Decreto, Ley o acto legislativo que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final, correspondan a lo acordado, antes de que sean expedidos por el Presidente de la República o presentados ante el Congreso, según sea el caso”.

Es claro que las concesiones entregadas consistían en una excepcionalidad a las reglas democráticas, otorgadas por el Legislativo al Ejecutivo, con la misión de desarrollar los acuerdos de paz e integrarlos a la normatividad, no para nada distinto. Sin embargo, el gobierno Santos desde el primer momento pretendió utilizar esta oportunidad para promover políticas que correspondieran con su agenda política, en independencia de si estaban relacionadas con los acuerdos de paz. La Corte Constitucional en cambio, ha reafirmado la excepcionalidad del mecanismo y los requisitos formales para la validez de las normas así tramitadas, que tienen que ver con su especial necesidad y la correlación con el acuerdo.

Es decir, el gobierno Santos convirtió lo que debió ser la implementación del acuerdo en un escenario de renegociación, en el cual promovía su agenda regresiva en diferentes frentes. Éste consistió en un segundo escenario de renegociación y de restricción al alcance de los acuerdos de paz, luego del ocurrido tras la victoria del NO en el plebiscito. Entre el acuerdo de Cartagena, el del Teatro Colón y

lo finalmente implementado, lamentablemente hay retrocesos. La CSIVI, a pesar de su composición paritaria, entre gobierno y FARC y a pesar de sus misiones legales, no logró que la normativa propuesta guardara estricta relación con el acuerdo. De hecho, en varias oportunidades la delegación de las FARC ha emitido comunicados (a veces tardíos), rechazando el contenido de las propuestas del gobierno, sin que éstas observaciones fuesen siempre atendidas. El gobierno tuvo el liderazgo casi exclusivo en el proceso de implementación.

En general, el balance del Fast track, estando pendiente la revisión de la Corte Constitucional de varias de las normas expedidas, deja grandes preocupaciones. En primer lugar, varios de los puntos del acuerdo se quedan sin desarrollar. Segundo, hubo graves demoras en el proceso de implementación en el Congreso de la República, relacionadas entre otras con el chantaje de algunos parlamentarios exigiendo prebendas a cambio de su apoyo al proceso. Las circunscripciones de paz son ejemplo de ello. Tercero, y lo más preocupante, el resultado del fast track podría dejar retrocesos incluso respecto a la normatividad vigente antes del acuerdo de paz.

Este último punto es de especial gravedad en los temas de tierras, puesto que la Reforma Rural Integral es el único punto del acuerdo que pudiera eventualmente tener alguna incidencia en el “modelo económico”, ya que los demás están relacionados con la terminación del conflicto y el trámite de sus consecuencias, como la reparación a las víctimas, con aspectos más políticos ligados a la participación de las antiguas FARC, o con los cultivos de uso ilícito, cuyo tratamiento de fondo está ligado a la suerte del punto 1.

Uno de los puntos más relevantes de la RRI es el fondo de tierras. Su reglamentación no cursó por el Congreso, sino mediante Decreto 902 de 2017, aprovechando las facultades especiales del Fast Track. Este Decreto tuvo un grave antecedente, la propuesta de Ordenamiento Social de la Propiedad, que contenía varios puntos regresivos de la agenda agraria de Santos y que pretendía expedirse mediante el Fast Track, a pesar de que poco tenía que ver con los acuerdos de paz. Entre los puntos más antidemocráticos de esa propuesta estaban el derecho real de superficie, la nulidad en procesos de recuperación de baldíos indebidamente obtenidos, la consagración de acumulaciones indebidas de UAF y la derogación total de la Ley 160 de 1994. El borrador de Decreto fue “socializado” de manera muy parcial en el primer semestre de 2017, generando el rechazo de organizaciones sociales, campesinas, Congresistas, expertos y posteriormente, también de las FARC.

Ante las fuertes críticas al Decreto de Ordenamiento de la propiedad y los temores de que se cayera en la Corte Constitucional, el gobierno optó por tramitar una versión mucho más recortada, lo que vino a ser el 902. Se anunció en aquel momento que el resto de la propuesta inicial, lo más ambicioso y regresivo, sería presentado al Congreso.

La versión finalmente aprobada del Decreto reglamenta el Fondo de Tierras, establece un nuevo mecanismo para la adjudicación de tierras y crea un procedimiento único para tramitar los procesos agrarios, entre otros contenidos. Hay un punto que genera especial preocupación: la creación de un nuevo sujeto destinatario de tierras y un proceso de formalización de tierras a favor de éste.

El Decreto 902 crea tres sujetos de acceso a tierras y formalización: a título gratuito, a título parcialmente gratuito y a título oneroso. En los dos primeros casos se habla de acceso, en el tercero de formalización de tierras. A título gratuito se exige no poseer un patrimonio que supere los 250 salarios mínimos, no ser propietario de otros predios rurales, no haber sido beneficiario de otro programa de acceso a tierras y no haber sido ocupante indebido de tierras baldías. A título parcialmente gratuito los requisitos son los mismos, excepto que el patrimonio puede estar entre 250 y 700 salarios mínimos.

Hasta aquí se tiene una modificación sustancial a la Ley 160 de 1994, que reglamentaba la adjudicación de tierras antes de la expedición de este decreto. La 160 exigía la ocupación y explotación previa de los predios antes de su adjudicación. Al decir del gobierno, lo que se busca con el 902 es una priorización de sujetos sin tierra, organizados en un registro único denominado RESO y una ocupación más controlada del territorio, que no incentive la colonización de tierras alejadas.

La principal preocupación está en el tercer sujeto, el de formalización a título oneroso. Éstos deben tener un patrimonio que supere los 700 salarios mínimos o predios que superen la extensión de la Unidad Agrícola Familiar. Aquí está la principal ruptura y el aspecto más regresivo respecto a la Ley 160, pues ésta exigía a los adjudicatarios además de lo ya dicho, no ser propietarios de otros predios rurales y límites al patrimonio. En cambio, los sujetos de formalización a título oneroso pueden ser propietarios de grandes capitales y grandes extensiones de tierra.

Para mejor comprensión, detengámonos en un principalísimo objetivo de la Ley 160 de 1994, contenido en su artículo 1: “Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el gobierno nacional”.

Con el fin de asegurar este objetivo, de las tierras entregadas en programas de reforma agraria se espera que permanezcan en manos campesinas. Leámoslo en la pluma del propio ex -Ministro de Agricultura de Santos, Juan Camilo Restrepo: “La lógica de las normas actuales, como se ha indicado en

algunos apartes de este texto, es que las tierras entregadas por el estado en el marco de los distintos procesos de reforma agraria permanezcan en manos de los beneficiarios de la misma reforma, con lo que se garantiza un *Sistema circular de mercado* que impide, en la teoría, el acaparamiento y la especulación por parte de grandes inversionistas o sujetos ajenos a la dinámica propia de los territorios rurales”. Ese sistema circular de mercado campesino de tierras supone entonces que el único sujeto final de aquellos programas es precisamente el beneficiario ya definido con meridiana precisión por la misma Ley. Los predios formalizados a título oneroso, quedarían entonces por fuera de este mercado circular.

Es cierto que en estos casos se habla de formalización, no de acceso a tierras, y que uno de los requisitos es no haber sido declarado ocupante indebido de baldíos. A pesar de eso, existen tres problemas muy serios frente a esta categoría: en primer lugar, justamente debido a la informalidad en la tenencia de la tierra y a la magnitud de la violencia y el despojo, no es posible saber con exactitud cuáles predios son baldíos y cuáles no. De esta forma, se estaría poniendo en riesgo la destinación especial que deben tener los baldíos: entregarse en procesos de reforma agraria para prevenir incrementos en la ya aguda concentración de la tierra. En segundo lugar, se está creando sin ninguna justificación un mecanismo de formalización de tierras que favorece a actores poderosos, propietarios de grandes tierras y capitales. En tercer lugar, hay un aspecto formal pero también importante: la categoría no existe dentro del Acuerdo Final con las FARC. Al no guardar relación con el acuerdo, no debió ser tramitado vía Fast Track como Decreto presidencial, omitiendo el debate ante la sociedad y el Congreso de la República.

Para ejemplificar, podemos citar un caso muy conocido al que le vendría bien la aplicación de este artículo del Decreto 902. La Hacienda Bellacruz en el Cesar es un caso histórico de disputa de tierras. Germán Efromovich, el mismo dueño de Avianca, disputa desde hace años la titularidad de esas tierras, hoy dedicadas al cultivo de palma aceitera, con comunidades campesinas. Efromovich alega que son propiedad privada y que le pertenecen, mientras los campesinos sostienen que parte de la Hacienda son predios baldíos que no han salido del dominio del Estado y que deben ser adjudicados a las familias que los han ocupado desde hace años, que además son víctimas del conflicto armado. Un largo litigio que ha escalado hasta la Corte Constitucional, le da la razón a los campesinos. Efromovich podría aspirar a ser sujeto de formalización a título oneroso y pagar alguna suma por lograr la formalización de la Hacienda Bellacruz, en los términos del 902, consagrando una situación de despojo y de ocupación ilegal de predios baldíos.

La formalización de las tierras es en ocasiones una aspiración histórica del campesinado, que puede darle garantías sobre su propiedad, y un punto

central de la Reforma Rural Integral acordada en La Habana. Por ello es que se habla de formalizar 7 millones de hectáreas. Sin embargo, como hemos advertido, la formalización es también imprescindible para el correcto funcionamiento de un mercado tierras que las asigne a “los usuarios más eficientes”, léase grandes empresarios. Por tanto, la formalización es a la vez parte de la agenda de organismos como el Banco Mundial, con el objetivo de establecer garantías para que poderosos empresarios puedan adquirir las tierras que requieren para proyectos agroindustriales o mineros de gran extensión. Una situación de “indefinición de los derechos de propiedad”, es un obstáculo para tal propósito. Por tanto, la formalización puede ser funcional también a la concentración de la tierra.

#### Un tweet desconcertante

El 20 de diciembre de 2017, luego del fin del fast track y de su preocupante balance sobre el Punto 1 en particular, se conoció un mensaje en Twitter del excomandante de las Farc Pastor Alape, el cual generó desconcierto. Alape se preciaba de haber tenido una reunión con Poligrow, ni más ni menos, con el objetivo de desarrollar de manera conjunta un proyecto de “palma para la paz”. Nuestras denuncias sobre acaparamiento de tierras de Poligrow, así como las de las organizaciones sociales en términos ambientales y de Derechos Humanos, son de público conocimiento. Además, Alape operó durante años en la región de los Llanos Orientales. Él y las Farc cuentan con suficiente información sobre los impactos de la palma aceitera, de Poligrow en particular y de su relación con la violencia y el despojo en Mapiripán.



## El nuevo Proyecto de Ley de tierras y los baldíos

Los “pendientes” de la versión inicial del Decreto de Ordenamiento de la Propiedad que no fueron incluidos en el Decreto 902, hacen parte de un nuevo Proyecto de Ley de tierras, que ya fue puesto en conocimiento de la CSIVI y presentado ante las comunidades étnicas para surtir el proceso de consulta previa. Se ha dicho que será tramitado en el Congreso mediante la vía ordinaria en 2018, pero curiosamente se usará el proceso de consulta previa acordado para el Fast Track. Supone también modificaciones al recién aprobado 902.

Este nuevo proyecto contiene igualmente modificaciones al manejo de los predios baldíos, también regresivas y preocupantes, pues flexibilizan los criterios para su adjudicación. Ya se han conocido dos versiones diferentes de este

proyecto. En la primera, se hablaba de “titulación excepcional” de ocupaciones de baldíos que lleven más de 10 años, sin ningún otro límite ni restricción. En la segunda versión, se habla de “regularización por confianza legítima”, bajo la cual se adjudicarían predios que hayan sido ocupados antes de la vigencia de la Ley 160 a “cualquier persona”. En ocupaciones iniciadas en vigencia de la 160, la Agencia de Tierras solicitaría al Juez que utilice el mismo mecanismo de titular “a cualquiera” que tenga una ocupación mayor de 10 años.

Además de eso, se pretende entregar derechos de uso y en proyectos asociativos sobre predios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. Es decir, el mismo esquema de las Zidres, pero esta vez incluso explícitamente sobre las tierras que debieran ser distribuidas en el marco de lo acordado en el proceso de paz y bajo criterios mucho menos precisos que los establecidos en las Zidres. Quizás las restricciones de la Corte y las dificultades en la puesta en marcha de las Zidres hagan necesario al gobierno promover estas medidas, mucha más generales y agresivas.

# Algunas reflexiones finales

Las presiones a nivel mundial sobre los recursos naturales y las tierras de manera particular, han llevado a que en Colombia se impulse un modelo de desarrollo rural excluyente, que agrava el histórico problema de la concentración de la tierra. La Altillanura, nuestra última frontera agrícola, ha sido el escenario propicio para ese modelo. Allí confluyen el abandono estatal, el desplazamiento, la presencia de grupos armados ilegales y el narcotráfico, tras todo lo cual han llegado empresarios “de manos limpias”, nacionales y extranjeros a comprar tierras masivamente. A diferencia de en muchos otros temas, nuestra exigencia no fue que se aprobaran leyes u otras medidas más garantistas, sino que nos limitamos a exigir el cumplimiento de la Ley, que prohibía la acumulación de tierras provenientes de procesos de reforma agraria. Es posible que el mecanismo planteado frente a casos de acumulación - las demandas de nulidad - no sea el expedito, como lo demuestra el hecho de que ninguna haya tenido éxito. Solicitamos también alternativas para castigar a los acumuladores y redistribuir la tierra, que nunca aparecieron.

Esas exigencias no ha sido escuchada, como lo indica el balance de nuestras denuncias. Al contrario, aun en tiempos de post-acuerdo y a pesar de que el desarrollo rural fue el primer punto del Acuerdo con las FARC, se ha venido legislando para satisfacer los intereses de los grandes inversionistas del campo.

Tras la lectura de estas páginas, es posible que quede una pregunta en el aire: “¿Qué hacer?”. Sin duda, parte de la tarea es insistir en las denuncias y exigir que algún día las tierras mal habidas retornen al Estado para ser distribuidas entre quienes la necesitan. La otra parte es pensarse un modelo alternativo y democrático para la Altillanura, que se contraponga al monocultivo, de gran plantación y de vocación exportadora como único referente para esta región. A continuación nos atrevemos a lanzar algunas ideas en esa dirección, que seguro deben ser discutidas con mayor profundidad entre los actores involucrados.

En primer lugar, la situación de la Altillanura no puede verse por fuera del contexto nacional. Si esas tierras alejadas y de difíciles condiciones fueron ocupadas por colonos hace algunas décadas, se debió a la violencia, la concentración de la tierra al interior de la frontera agrícola y a la falta de una política de desarrollo rural seria. No deben entonces olvidarse los esfuerzos por una reforma agraria verdadera en todo el país, pues no todos los problemas del agro están en la Altillanura ni todos quedarían resueltos con el desarrollo de esa región.

En segundo término, cualquier decisión que se tome sobre el futuro de la región y el manejo de sus tierras, debe hacerse partiendo de las necesidades de la propia región, de su conocimiento profundo, de un diálogo franco y democrático con sus pobladores, que respete su cultura y tradiciones. No puede seguirse gobernando para todo el país desde un escritorio en Bogotá, desconociendo las particularidades de cada región, como es la usanza de nuestros gobernantes.

Tercero, el uso de la tierra y los demás recursos naturales de la región debe darse respetando las más altas exigencias en términos ambientales. El modelo agroindustrial a gran escala tiene fuertes implicaciones en términos ambientales, que se evidencian en diferentes regiones del país y que no pueden replicarse en la Altillanura, como de hecho ya se empieza a observar. Más aun, debido a la riqueza y fragilidad de los ecosistemas de la Orinoquía.

Cuarto, la política pública y los incentivos del Estado deben estar al servicio de las mayorías y de los más necesitados. No puede seguir ocurriendo como hasta ahora que, mientras el colono ha estado abandonado históricamente por el Estado, los empresarios más grandes y provenientes de otras regiones, incluso extranjeros, reciban una serie de prebendas para desarrollar sus tierras mal habidas.

Quinto, el desarrollo agrícola de esta y todas las regiones del país deben darse alrededor de un principio básico: garantizar la soberanía alimentaria del país y superar todos los problemas de hambre, desnutrición y altos precios de los alimentos. La tierra no puede concentrarse en la producción de biocombustibles, commodities agrícolas para el mercado exterior, actividades extractivas como el petróleo y mucho menos, para la mera especulación inmobiliaria. La tierra debe estar al servicio de la producción de alimentos.

Sexto, los Llanos Orientales debieran ser un espacio para la reivindicación del campesinado, los colonos y pequeños productores. No se puede permitir la hegemonía del discurso según el cual el único modelo viable es el de las inmensas plantaciones. Hay que reivindicar experiencias y estudios académicos que resaltan la eficiencia de la producción a pequeña escala, aun en tierras como las de la Altillanura.

Por último, el uso de la tierra debe ser respetuoso de los Derechos Humanos, de los derechos de las comunidades indígenas, cuyos conflictos con la población colona deben ser resueltos y de ninguna manera puede venir a consagrar situaciones de violencia y despojo. Al contrario, es momento de conocer la verdad completa y revertir la colonización mafiosa y violenta de Los Llanos y de su relación con proyectos agroindustriales y apropiaciones de tierras.

Estos son algunos puntos para la discusión. Lamentablemente, los planes de la dirigencia tradicional colombiana van en dirección opuesta. Pero no debemos resignarnos ni aceptar esa realidad, hay que persistir en alternativas y utopías.

# BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Paula y Pérez, Mario. (2009), “Deuda social y ambiental del negocio de la caña de azúcar en Colombia”.
- Arezki, R., Deininger, K., & Selod, H. (2012). La fiebre mundial por la Tierra. *Finanzas y Desarrollo*, 49 (1).
- Banco Mundial. (2011). *Rising Global Interest in Farmland*. Washington D.C.
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá.
- Forero, Jaime (2015). La viabilidad de la agricultura familiar en la altillanura colombiana. Unillanos-Oxfam,
- Fuerte, Andrés. (2015) “Liberar los baldíos: Una necesidad del modelo contraria a la construcción de paz”. *Revista Semillas*, 59/60.
- Garavito, C. A. R., Kalmanovitz, P., & Saffon, M. P. (Eds.). (2012). *Justicia Distributiva en Sociedades en Transición*. Torkel Opsahl Academic EPublisher.
- Ibáñez, Ana María, and Juan Carlos Muñoz. “La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿ qué pasó entre 2000 y 2009. En: Bergsmo, M.,
- Munevar, Daniel (2011). Alzas en los precios de alimentos - una mirada desde América latina. CADTM.
- OXFAM (2013). Divide y compraras. Una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.: Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional.
- (2016). Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de tierra en Colombia
- Perfetti, J. J., Hernández, A., Leibovich, J., & Balcázar, Á. (2013). Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia. Fedesarrollo y Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)
- Riopaila Castilla S.A. (2012). *Informe de Gestión*.
- Santos (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para todos
- Suescún, Carlos. La inercia a la estructura agraria: determinantes recientes de la concentración de la tierra desde un enfoque espacial. *Cuadernos de Economía; Vol. 32, núm. 61 (2013): Edición especial: Inequality, Polarization and Social Conflict; 653-682 2248-4337 0121-4772*.
- Suescún, Carlos. (2011). Dinámica reciente de la concentración de la propiedad y uso de la tierra en Colombia. Algunas reflexiones a propósito de la especialización productiva. *Criterios*, 4(2), 121-149.
- Tacha, Viviana. (2016). “Las Zidres como ficción y como excepción”. *Revista Semillas*



Wilson Arias Castillo, líder social y político proveniente del movimiento sindical y estudiantil del SENA. Fue miembro directivo de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Elegido Concejal de Cali en 2007. Representante a la Cámara del Valle del Cauca entre 2010 y 2014 por el Polo Democrático. Candidato a la alcaldía de Cali en 2015. Ha dedicado su vida a la defensa del patrimonio público, a trabajar por la educación, los servicios públicos y en contra del acaparamiento y extranjerización de las tierras.

**Así se roban la tierra en Colombia** es una publicación que tiene como propósito sistematizar el trabajo realizado durante mi periodo como Representante a la Cámara entre 2010 y 2014, en materia de acaparamiento de tierras en la Altillanura. Se resumen los casos analizados y presentados en los debates de control político, retomando esas denuncias que siguen vigentes, puesto que hasta el momento no hay una sentencia o fallo judicial sobre las mismas. Al contrario, se ha venido legislando a favor de los intereses de los acaparadores de tierras. El país debe mantener presentes estos casos y exigir que se resuelvan, en aras de garantizar la redistribución efectiva de la tierra.

ISBN: 978-958-48-3049-4



9 789584 830494