



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 1.002

Bogotá, D. C., martes, 1° de diciembre de 2015

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 62 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se promueve, se fomenta, se regula, se orienta y se controla el aprovechamiento terapéutico y turístico de los balnearios termales y el uso de aguas termales.

Doctor

JORGE ELIÉCER LAVERDE VARGAS

Secretario General

Comisión Sexta

Honorable Senado de la República

Respetado señor Secretario:

De conformidad a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión, me permito rendir ponencia positiva para primer debate del Proyecto de ley número 62 de 2015 Senado, *por medio de la cual se promueve, se fomenta, se regula, se orienta y se controla el aprovechamiento terapéutico y turístico de los balnearios termales y el uso de aguas termales* conforme a lo siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto del proyecto

La presente iniciativa busca fomentar, orientar y regular el uso y aprovechamiento sostenible de las aguas termales, así como también controlar su utilización en los balnearios, promoviendo su uso turístico.

2. Antecedentes del proyecto de ley

La presente iniciativa de autoría del Senador Marco Avirama Avirama fue radicada el 19 de agosto de la anualidad en curso ante la Secretaría del Senado de la República donde le fue asignado el número 62 de 2015 Senado, seguido a ello por encargo de materia le fue asignado el mismo a la Comisión Sexta Constitucional Permanente, presidida por el honorable Senador Jorge

Hernando Pedraza, quien el 22 de septiembre me designó como ponente a través del Secretario General de la misma célula legislativa.

Igualmente el presente proyecto de ley fue radicado ante la Secretaría General del Senado el 20 de marzo de 2013, fue aprobado en primer debate por la Comisión Sexta de Senado y por la Plenaria del Senado de la República con ponencia del honorable Senador Mauricio Aguilar Hurtado, y aprobado en tercer debate en la Comisión Sexta de Cámara con ponencia de la honorable Representante Juana Carolina Londoño el 17 de junio del presente año. Sin embargo no alcanzó a debatirse en la Plenaria de la Cámara dentro del término de las dos legislaturas.

3. Definición Aguas Termales

Dentro del diccionario de la Real Academia Española (RAE) no trae consigo la definición exacta de este término, aunque popularmente, siempre hemos entendido como aquellas aguas que brotan del interior de la tierra de forma caliente, sin embargo la definición más apropiada que pudimos encontrar frente al tema la encontramos vía internet (on-line).

“Entendemos por aguas termales a aquellas agua que surgen de la tierra de modo espontáneo y que poseen un alto nivel de mineralización así como también temperaturas superiores a los 5° C, lo cual hace que sean por lo general aguas marítimas u calientes a diferencia de las aguas marítimas y oceánicas¹”.

En su mayoría las aguas termales son fallas geológicas, las cuales alcanzan una profundidad en las cuales llegan hasta las aguas subterráneas. Cada una de estas aguas contiene diferentes clases de tipología, por ejemplo:

*“En este sentido puede hablarse de **aguas sulfuradas** (con elevado índice de azufre), **aguas cloruradas** (que incluyen cloro) y **aguas ferruginosas** (tienen hie-*

¹ <http://www.definicionabc.com/geografia/aguas-termales.php>

rra), entre otras. En cuanto a su **temperatura**, existen las **aguas supertermales** (que están a más de 100°C), **aguas hipertermales** (entre 45°C y 100°C), **aguas mesotermales** (de 35°C a 45°C), **aguas hipotermales** (entre 20°C y 35°C)”².

4. Aguas Termales en la Historia del Hombre

Las aguas termales desde tiempos ancestrales han sido una fuente de entretenimiento y relajación para las personas que las usaban, por ejemplo, en Grecia y Roma en complejos rituales y se acompañaban de ejercicios y masajes.

“Las termas romanas más antiguas que se conservan hasta hoy son las de Stabiano en la ciudad de Pompeya. Fueron construidas en el siglo II (a.n.e.). El agua que abastecía las termas, en ocasiones se traía desde fuentes lejanas. Además, por aquella época se crearon en Roma muchas termas públicas, las cuales tenían una función social y política. Se convirtieron en lugares ideales para el recreo y la relación social, construyéndose en ellas verdaderas obras de arte (Enciclopedia Microsoft, 1999)”³.

Durante muchos años los baños termales han sido fuente de descanso y relajación para la humanidad y de esta manera la historia da fe de la existencia de los mismos de la siguiente manera:

“Durante la dominación romana, se expandieron por Europa sus hábitos y normas, incluyendo las termas, con lo cual se difundió la práctica de las curas balnearias.

La dominación de los bárbaros trajo como secuela, entre otras, la destrucción de gran parte de las termas romanas y una involución en la práctica de las curas termales.

La iglesia cristiana, por su parte, daba más prioridad a la limpieza espiritual que a la limpieza corporal y consideraba las termas romanas como un lugar de perversión. Durante toda la etapa medieval se hizo poco uso de las aguas mineromedicinales, incluso escaseaba el abasto de agua y las cañerías y fue habitual el poco aseo personal. En Escandinavia, donde el cristianismo tardó en imponerse, cada casa contaba con una instalación denominada sauna, donde se aplicaban primero baños de agua templada y luego de agua helada.

Con la invasión de los árabes al sur de Europa, se reintegraron los baños públicos y las curas termales. Todas las ciudades importantes dispusieron al menos de un baño público. Entre estos se destaca el Baño Real de la Alambra en Granada.

Después de la reconquista de España por los reyes católicos y la expulsión de los musulmanes del territorio ibérico, se volvió a restringir las prácticas de las curas balnearias, relacionándose esas costumbres con actos herejes, moriscos y judeoconvertos (Enciclopedia Microsoft, 1999).

En Constantinopla, durante el imperio bizantino, se mantuvieron las costumbres romanas, las cuales perduraron y se reforzaron durante el dominio turco.

Las Cruzadas dieron también un florecimiento a las curas termales. Las aguas mineromedicinales fueron utilizadas para la cura de los heridos y combatir las enfermedades contraídas en Oriente (Armijo-Valenzuela, 1994).

El Renacimiento, que surge a partir del siglo XV, no trajo avances significativos en el campo de la balneoterapia, a pesar de los adelantos significativos que significó para la Medicina en general. Sin embargo, los nuevos descubrimientos geográficos pusieron de manifiesto el uso de las aguas termales por parte de los pobladores del Nuevo Mundo.

En los siglos VIII y XIX se produce una recuperación de la cultura clásica y se generaliza la costumbre del uso del agua termal y de los baños en general como una de las medidas higiénicas. Sin embargo, debido al hacinamiento de las personas en las grandes ciudades europeas, en el siglo XIX se produjo un brote de cólera, se puso de manifiesto la necesidad de construir baños privados y públicos como medida de higiene”⁴.

5. Termalismo

En la clara exposición de motivos presentada por el autor del presente proyecto de ley, definió el termalismo de la siguiente manera:

“El termalismo se define como la práctica médica basada, en la utilización de las aguas termales para prevenir y aliviar afecciones del aparato locomotor, dermatológico, respiratorio y cardiovascular, bajo prescripción médica, a través de programas específicos.

Es una metodología sanitaria, complementaria, carente de toxicidad, que utiliza agua minero-medicinal o marina, con fines sanitarios, ampliamente reconocida en el mundo. Junto con el termalismo se promueven programas de turismo de salud con propósitos de relajación y contribución al bienestar del hombre y al mejoramiento de su calidad de vida.

Esta práctica, se originó en la época de la prehistoria, mediante la capacidad de observación, cuando los animales heridos o enfermos se acercaban a los manantiales de agua caliente, con un sabor y olor distinto a la normal, mejoraban notablemente. El hombre al darse cuenta del resultado consideró el agua como un elemento sagrado, a la que se adoraba como objeto de culto.

(...)

Desde el siglo XVII hasta la actualidad se ha profundizado en el estudio de la hidroterapia como método curativo y preventivo de diferentes enfermedades, perfeccionando las técnicas y los tratamientos.

Con la implementación y tecnificación de los balnearios termales, estos se han ido convirtiendo en SPA, SPA con estaciones hidrotermales, se han incluido los baños de vapor y agua templada, así como la comercialización de jabones y cosméticos naturales, agua envasada (del mismo centro), y la práctica del turismo ecológico y el senderismo, novedades que fortalecieron el turismo en salud”.

² <http://definicion.de/aguas-termales/>

³ <http://www.sld.cu/sitios/mednat/temas.php?idv=801>

⁴ <http://www.sld.cu/sitios/mednat/temas.php?idv=801>

6. Termalismo como motor del desarrollo turístico

Implementando una política pública de termalismo podrán los colombianos a través de esta poder llegar a más destinos del territorio nacional, no solamente por parte de los nacionales, sino también el resto de los turistas que quieran llegar a las aguas termales las cuales podrían convertirse en grandes centros turísticos.

Igualmente, gracias al termalismo, al prestar un beneficio al ser humano referente a algún tipo de afecciones de salud pueden beneficiar al mejoramiento de las mismas y de igual forma promocionando centros turísticos termales, y conociendo de esta manera los alrededores del centro turístico, implementando de esta manera más visitas y turismo dentro de la región en la cual se encuentra el termal o el balneario.

7. Del caso colombiano

Igualmente el autor del proyecto es enfático en afirmar dentro de la exposición de motivos que: *“dentro del caso colombiano es escaso el conocimiento que el país tiene sobre este recurso, sin embargo algunas entidades, como el Servicio Geológico Colombiano (antiguo Ingeominas), han adelantado investigaciones y elaborado informes sobre el tema.*

En un documento elaborado por la profesional Claudia Alfaro en el año 2004⁵ se señala que en Colombia se han registrado alrededor de 300 manantiales termales de composición y características muy diversas (Alfaro et ál., 2000), de donde se infiere un potencial significativo para implementar el termalismo.

1. Alcanzar un mayor conocimiento de estos recursos, a través de su caracterización.

2. Fomentar la práctica e investigación en hidrología médica, por parte de la comunidad médica nacional.

3. Establecimiento de balnearios con aplicación médica y el entrenamiento de médicos.

4. Promoción de la hidrología médica como una especialidad, en las universidades del país.

5. Desarrollar el acuerdo de cooperación en el campo del turismo entre Rumania y Colombia, que incluye el establecimiento de programas de turismo social, salud, tratamiento hidrotermal y talasoterapia.

Impulsar el desarrollo del termalismo con el respaldo de la cooperación internacional.

Podríamos añadir a lo anteriormente expresado, la necesidad de definir competencias institucionales y armonizarlas, así como generar capacidad institucional para cumplir con las funciones que se establezcan en relación con el aprovechamiento de las aguas termales en termalismo.

Actualmente existen balnearios con infraestructura limitada, en la mayoría de los casos, en los municipios de Agua de Dios, Anapoima, Bochalema, Chinácota, Choachí, Coconuco, Colón, Cumbal, Gachetá, Girardot, Güicán, Ibagué, Izá, La Calera, Macheta, Maniza-

les, Nemocón, Paipa, Pandi Puracé, Ricaurte, Rivera, Santa Marta, Santa Rosa de Cabal, Tabio, Tajumbina, Tocaima, Villamaría, no obstante en los balnearios de Paipa y Ecotermales San Vicente, de Santa Rosa de Cabal, se han iniciado programas de turismo de salud, gracias al interés de gobiernos locales y al soporte de la Asociación Internacional de Técnicas Hidrotermales, de la cual Colombia es miembro desde 1998”.

8. Razones por las cuales regular

- En el país no existe regulación específica para el uso y aprovechamiento de las aguas termales.

- Es necesario potenciar el aprovechamiento de estos recursos naturales de valor sanitario, económico y social y la ampliación de la oferta turística.

- Implantación de focos generadores de riqueza, capaces de potenciar el desarrollo de zonas deprimidas que, en bastantes casos, coinciden con la localización geográfica de algunos manantiales.

- Aprovechamiento de instalaciones e infraestructuras existentes que pueden adaptarse a las necesidades que su empleo demanda con un costo económico bajo.

- Aprovechamiento de unos medios naturales capaces de contribuir de forma significativa al incremento del bienestar y la salud pública.

- Incidencia de afecciones físicas y psicológicas que podrían ser tratadas aprovechando la disponibilidad de manantiales termales que podrían usarse en acciones terapéuticas efectivas.

- Interesar a las instituciones y administraciones a nivel local, regional y nacional, en la integración al esquema sanitario regional, del uso terapéutico de las aguas termales.

9. Fundamentos Normativos

La aprobación y aplicación del presente proyecto de ley, tiene como fundamento lo dispuesto en el texto superior sobre la obligación del Estado colombiano de planificar el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales, garantizando su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución y debiendo prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

En cuanto a la regulación del recurso hídrico el Código Civil en sus artículos 677, 683 y 684, establecen que todas las aguas que corren por cauces naturales son de uso público, exceptuando aquellas que nacen y mueren en un mismo predio y con base en ello el Código de Recursos Naturales, Decreto número 2811 de 1974, dispone que el derecho de propiedad privada sobre recursos naturales renovables deberá ejercerse como función social (artículo 43) y clasifican las aguas de la siguiente manera (artículo 78).

- Superficiales, son aquellas que pueden ser detenidas, acumuladas e inmóviles en depósitos naturales o artificiales, como los lagos, pantanos, ciénagas, embalse, estanque.

- Corrientes, aquellas que escurren por cauces naturales o artificiales.

- Meteóricas.

- Subterráneas.

⁵ INGEOMINAS. PROPUESTAS DE NORMA PARA AGUA MINERAL NATURAL Y APROVECHAMIENTO DE AGUA TERMAL EN TERMALISMO. Informe por CLAUDIA M. ALFARO VALERO. Bogotá, abril de 2004.

– Minerales y medicinales son aquellas que contienen en disolución sustancias útiles para la industria o la medicina (artículo 79).

– Termales aquellas que no alcancen los 80 grados centígrados (artículo 173).

El Estado se reserva la propiedad de las aguas minerales y termales, y respeta los derechos adquiridos (artículo 85).

Mediante el Decreto número 1541 de 1978, reglamentario del Decreto número 2811 de 1974 encargó al Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Inderena⁶, el estudio, exploración y control de la explotación de las aguas minero-medicinales, para lo cual debía coordinar sus labores con el Ministerio de Salud Pública y la Corporación Nacional de Turismo⁷, con el objeto de inventariar, clasificar y evaluar su utilidad terapéutica, industrial y turística (artículo 179). Referente a las aguas minero-medicinales el decreto estableció que serán aprovechadas preferiblemente en centros de recuperación, balnearios y planta de envase por el Estado o por particulares mediante concesión (artículo 180) y ordenó que cuando existiera concesión de aprovechamiento de aguas minero-medicinales, debe establecerse la condición que al término de la misma, lo correspondiente a construcciones e instalaciones y demás servicios serán dominio del Estado, en buenas condiciones de higiene, conservación y mantenimiento sin que haya lugar a indemnización (artículo 181).

En tratándose de aguas subterráneas, es necesario la remisión al Código Sanitario Ley 9ª de 1979 en el cual se establece las normas higiénicas, de control sanitario y de vigilancia que deben aplicarse con el fin de evitar la contaminación del agua subterránea por aguas de mar salobres, aguas residuales o contaminadas (artículos 58, 59, 61, 62).

El Decreto número 1594 de 1984 definió los usos recreativos del agua e incluyó los baños medicinales (artículo 34). Mediante la expedición de la Ley 99 de 1993 se incorporaron las disposiciones contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables sobre aguas marinas y no marinas o continentales y otorgó a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), la función de otorgar concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas, ejercer la función de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua y otros recursos naturales renovables, comprendiendo el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, y los que puedan causar daño o poner en peligro el desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. (Artículo 31).

Con la Ley Orgánica de Presupuesto, Ley 152 de 1994 se ordenó considerar en los planes de desarrollo estrategias, programas y proyectos, criterios que permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental.

⁶ Se ordenó su liquidación mediante Ley 99 de 1993 artículo 98.

⁷ Se ordenó su liquidación mediante Decreto número 1671 de 1997.

La Ley 300 de 1996, Ley General de Turismo, define el acuatismo como una forma de turismo especializado que tiene como motivación principal el disfrute por parte de los turistas de servicios de alojamiento, gastronomía y recreación, prestados durante el desplazamiento por ríos, mares, lagos y en general por cualquier cuerpo de agua, así como de los diversos atractivos turísticos que se encuentren en el recorrido utilizando para ello embarcaciones especialmente adecuadas para tal fin.

Mediante la expedición de la Ley 373 de 1997 se estableció el programa para el uso eficiente y ahorro del agua, basado en el diagnóstico de la oferta hídrica de las fuentes de abastecimiento y la demanda de agua, igualmente establece que las Corporaciones Autónomas Regionales deberán definir la viabilidad del otorgamiento de las concesiones de aguas subterráneas, realizar los estudios hidrogeológicos, y adelantarán las acciones de protección de las correspondientes zonas de recarga, realizados con el apoyo técnico y científico del Ideam e Ingeominas.

La Ley 388 de 1997 establece que los municipios deben elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial, tomando en consideración las recomendaciones de las gobernaciones y de las Corporaciones Autónomas Regionales, por su parte el artículo 113 establece la obligación del Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable de establecer la forma de participación de la nación, después de realizar una evaluación que establezca el impacto espacial y urbano de los proyectos que solicitan el apoyo.

Con la Ley 595 de 2000 se ratifica el acuerdo entre Colombia y Rumanía en materia turística, en su artículo 1º se establece que ambos países deberán elaborar programas de intercambio de información turística y de experiencias en las varias formas de turismo, con el propósito de asegurar un respaldo real en el desarrollo del turismo de cada parte.

Mediante la Ley 1101 de 2006 se consagró que los centros terapéuticos o balnearios que utilizan aguas minero-medicinales, termales u otros medios físicos naturales y con ventas anuales superiores a los 500 SMLMV aportarán fiscalmente para la promoción del turismo. (Artículo 3º).

La Ley 1333 de 2009 consagra el procedimiento sancionatorio ambiental y establece el régimen de responsabilidad subjetiva, el daño ambiental como infracción ambiental, señala la función de las medidas preventivas y de las sanciones, los tipos de sanciones y el Registro Único de Infractores Ambientales (RUIA).

El Decreto número 3930 de 2010 estableció que la autoridad ambiental competente se encargará de realizar la clasificación de las aguas superficiales, subterráneas y marinas, señalar su destinación, formas de uso y aprovechamiento con el fin de realizar el Ordenamiento del Recurso Hídrico y deberá indicar las zonas en las que se prohibirá la descarga de aguas residuales, residuos líquidos o gaseosos (artículo 4º).

Y en el artículo 9º estableció que las aguas superficiales, subterráneas y marinas pueden tener la siguiente destinación:

1. Consumo humano y doméstico.
2. Preservación de flora y fauna.

3. Agrícola.
4. Pecuario.
5. Recreativo.
6. Industrial.
7. Estético.
8. Pesca, Maricultura y Acuicultura.
9. Navegación y Transporte Acuático.

Y ordena al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definir los criterios de calidad para el uso de las aguas superficiales, subterráneas y marinas mediante y de establecer el protocolo para el monitoreo de los vertimientos en aguas superficiales, subterráneas (artículo 34).

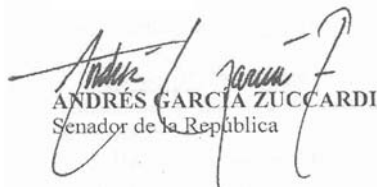
El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo sostenible mediante Decreto número 303 de 2012, el Registro de Usuarios del Recurso Hídrico para el componente de concesión de aguas y de autorizaciones de vertimientos, el formato de registro incluye la inscripción de las concesiones de agua, autorizaciones, permisos y manejo de vertimientos, planes de cumplimiento y planes de saneamiento, un régimen de transición para las concesiones de agua y autorizaciones de vertimiento.

Por todo lo demás, esta iniciativa cumple con los mandatos consagrados en el ordenamiento jurídico, constitucional, legal, jurisprudencial y de convivencia, que permiten que una vez cumplido el trámite que la Carta Política y el Reglamento del Congreso determinan, se convierta en ley de la República.

Proposición

Dese primer debate al Proyecto de ley número 62 de 2014 Senado, *por medio de la cual se promueve, se fomenta, se regula, se orienta y se controla el aprovechamiento terapéutico y turístico de los balnearios termales y el uso de aguas termales* conforme al siguiente texto:

Cordialmente,



ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 62 DE 2014 SENADO

por medio de la cual se promueve, se fomenta, se regula, se orienta y se controla el aprovechamiento terapéutico y turístico de los balnearios termales y el uso de aguas termales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Objeto, definiciones y principios

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto fomentar, orientar y regular el uso y aprovechamiento sostenible de las aguas termales, así como controlar su utilización en balnearios promoviendo su uso terapéutico y turístico.

Parágrafo. Esta norma excluye el uso potencial de aguas termales para las denominadas curas hidro-pínicas.

Artículo 2°. *Definiciones:*

1. **Aguas termales:** Para efectos de la presente ley se entiende por aguas termales, las aguas naturales que emergen de capas subterráneas de la tierra a la superficie, con una temperatura mayor a 5°C y menor a 80°C. Son ricas en componentes minerales que permiten su utilización en la terapéutica.

Las aguas termales son propiedad del Estado.

2. **Balneario:** Se entiende por balneario, como aquel establecimiento público o privado, destinado al turismo, recreación y usos terapéuticos, a través de la utilización de aguas termales.

3. **Uso terapéutico:** Tratamientos complementarios que ayudan a prevenir, mitigar, combatir o superar algunas dolencias, dependiendo de las propiedades y composición fisicoquímica de las aguas termales.

Artículo 3°. *Principios.* Son principios rectores de la actividad de aprovechamiento terapéutico y turístico de los balnearios termales y el uso de las aguas termales, los siguientes:

1. **Desarrollo sostenible:** El aprovechamiento y uso de aguas termales deberá ser desarrollado en forma sostenible, priorizando la protección de los recursos naturales y respondiendo a las necesidades de la comunidad.

2. **Precaución:** Cuando exista peligro de daño grave e irreversible del recurso natural aprovechado, deberán adoptarse medidas eficientes para prevenir y mitigar el deterioro ambiental.

3. **Coordinación:** Las entidades públicas que integren el sector salud, turismo y ambiente actuarán en forma coordinada para el desarrollo de sus funciones.

4. **Promoción:** El Estado promoverá el uso y aprovechamiento sostenible de las aguas termales y fomentará el desarrollo del turismo de salud y bienestar, así como el turismo social.

5. **Calidad Sanitaria del Servicio:** Los servicios turísticos, para uso de aguas termales, deberán ser prestados con calidad sanitaria, con el fin de garantizar las condiciones óptimas de higiene y salubridad propias de este servicio.

6. **Competitividad:** El uso y aprovechamiento sostenible de aguas termales deberá incrementar la competitividad de la industria turística del país.

CAPÍTULO II

De las condiciones generales de aprovechamiento

Artículo 4°. El Servicio Geológico Colombiano se encargará de investigar, identificar e inventariar las aguas termales del territorio nacional, caracterizando su composición física, química y microbiológica.

El Ministerio de Salud deberá definir su utilidad terapéutica y riesgos que su uso puede generar en algunas personas y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tendrá que precisar su utilidad industrial y turística.

Artículo 5º. *Registro público de aguas termales.* El Ministerio de Medio Ambiente llevará a cabo el registro oficial de aguas termales con potencial de utilización en terapias médicas, apoyado en los archivos de Declaración de aptitud del agua termal para usos médicos, emitida por el Ministerio de Salud.

El registro deberá incluir denominación, localización de la fuente termal o establecimiento balneario, composición del agua, información geológica y topográfica del terreno, accesos e indicaciones terapéuticas y tendrá un carácter público.

Artículo 6º. Las aguas termales ubicadas en predios de propiedad privada o territorios indígenas, otorgarán a su propietario individual o colectivo derecho de preferencia para el uso y aprovechamiento de las mismas mediante contrato de concesión.

El aprovechamiento de aguas termales ubicadas en territorios indígenas o en tierras comunales de comunidades negras, será consultado previamente, a las autoridades tradicionales, cabildos indígenas y/o consejos comunitarios, y se incorporará a los Planes de Vida o Desarrollo de dichas comunidades.

Artículo 7º. *De la declaración del agua termal con aptitud para usos médicos.* El aprovechamiento de una fuente termal en usos médicos deberá estar respaldado por una Declaratoria de Agua Termal con aptitud para usos médicos, previo estudio técnico-científico que defina sus propiedades terapéuticas, expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social.

El Ministerio de Salud y Protección Social, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá reglamentar el procedimiento de dicha declaratoria.

Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con las Secretarías de Salud Departamentales y Municipales, deberán evaluar y aplicar criterios de clasificación para asignar propiedades terapéuticas preliminares al manantial.

Artículo 8º. Las Corporaciones Autónomas Regionales, conforme a lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y previa declaratoria de agua termal con aptitud para usos médicos, otorgarán la correspondiente concesión para autorizar el uso y aprovechamiento del recurso hídrico ubicado bajo su jurisdicción.

Artículo 9º. *De la concesión administrativa.* La concesión administrativa para explotar este recurso tendrá una vigencia de cinco años prorrogable hasta veinte años, previa solicitud presentada como mínimo 6 meses antes del cumplimiento del término de vigencia de la concesión.

El solicitante de una concesión deberá presentar un Proyecto General de Uso, Aprovechamiento y Conservación del acuífero, previniendo cualquier afectación, daño, puesta en riesgo o peligro del recurso natural a utilizar, como requisito para el otorgamiento de la concesión.

Las modificaciones de un aprovechamiento o de las instalaciones del establecimiento balneario requerirán autorización o nueva concesión.

Los derechos de aprovechamiento podrán ser cedidos, alquilados, total o parcialmente, previa autorización administrativa.

En toda concesión de aprovechamiento de aguas termales deberá además, establecerse como condición que, al término de la misma, las construcciones e instalaciones y demás servicios revertirán al dominio del Estado en buenas condiciones de higiene, conservación y mantenimiento, sin indemnización alguna.

Artículo 10. *De la terminación de la concesión.* Las concesiones o autorizaciones de uso y aprovechamiento se podrán declarar terminadas, a través de resolución, en los siguientes casos:

1. Renuncia aceptada del titular.
2. Disminución del caudal del reservorio de tal manera que se dificulte su explotación o por agotamiento del recurso.
3. Por afectación, daño o puesta en riesgo del acuífero.
4. Parálisis de los trabajos de aprovechamiento por más de un año.
5. Inexistencia de autorización administrativa previa para ceder, alquilar total o parcialmente los derechos de uso y aprovechamiento del agua termal.
6. Incumplimiento de los requisitos ambientales y sanitarios, así como de las condiciones de autorización o concesión conforme a la ley.

CAPÍTULO III

De los establecimientos balnearios para uso médico

Artículo 11. *De los balnearios termales con aplicación médica.* Los balnearios con aplicación médica, también llamados establecimientos crenoterápicos o centros de cura termal tendrán carácter de centros sanitarios; se regularán en los aspectos médicos y en las prestaciones hidrológicas y balneoterapéuticas, para su creación, construcción, modificación, adaptación, supresión o apertura, por las disposiciones en materia sanitaria.

Parágrafo. El Ministerio de Salud, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará el personal sanitario mínimo requerido por el balneario, los procedimientos médicos, la dotación e instalaciones requeridos y será el responsable de diseñar un plan de control de los balnearios con aplicación médica.

Artículo 12. *Funcionamiento del balneario.* El Ministerio de Salud diseñará el registro clínico obligatorio para todos los balnearios con aplicación médica que deberá llevarse de manera sistemática, indicando con mucha claridad las características de los pacientes, esquemas o programas de tratamientos y resultados. Este registro será responsabilidad del médico director.

Artículo 13. *Del control periódico.* La calidad de las aguas y la adecuación de su uso quedarán garantizadas a través de los controles que periódicamente efectúe la Superintendencia Nacional de Salud, en coordinación con las Secretarías de Salud Departamentales y Municipales, asignadas para tal fin.

Deberá verificarse que la composición y la temperatura de la fuente de agua termal sean constantes y exenta de microorganismos patógenos.

Artículo 14. *De los beneficios para promoción de los balnearios con aplicación médica.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y

Turismo, reglamentará los estímulos para la promoción del turismo en centros terapéuticos o balnearios que utilizan con fines terapéuticos aguas minero-medicinales o tratamientos termales.

CAPÍTULO IV

Disposiciones generales

Artículo 15. Para promover la inversión privada, uso, aprovechamiento y ejercer control sobre las aguas termales, los Gobiernos Departamentales y Municipales incluirán en sus Planes de Ordenamiento Territorial la realización del inventario de aguas termales.

Artículo 16. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el encargado de definir los criterios de calidad para el uso de las aguas termales y será el encargado de establecer el protocolo para el monitoreo de los vertimientos de las mismas.

Artículo 17. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo incorporará el uso y aprovechamiento de las aguas termales, en la política para el desarrollo del turismo de interés social y gestionará la asistencia científica y técnica de otros países con experiencia en el aprovechamiento sostenible de este recurso hídrico y la captación de inversión para su desarrollo.

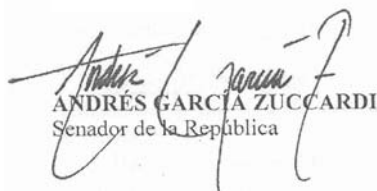
Artículo 18. El Gobierno nacional incluirá en el Plan Nacional de Desarrollo el uso y aprovechamiento de las aguas termales como motor de desarrollo turístico de interés social y reglamentará la presente ley en un término máximo de 6 meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la misma.

CAPÍTULO V

Vigencia y derogatorias

Artículo 19. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI
Senador de la República

* * *

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 174 DE 2015 SENADO, 223 DE 2015 CÁMARA

por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres).

Bogotá, D. C., 1º de diciembre de 2015

Doctor

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES

Presidente

Senado de la República

Referencia: Informe de **ponencia negativa** al Proyecto de ley número 174 de 2015 Senado y 223 de 2015 Cámara, *por la cual se crean y se desarrollan las*

Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres).

Atento saludo:

Atendiendo la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del Senado de la República, **rindo ponencia negativa** al Proyecto de ley número 174 de 2015 Senado, 223 de 2015 Cámara, *por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)*, y le solicito a los miembros de la Comisión **archivar el proyecto** de ley en mención, exponiendo los siguientes argumentos:

La agricultura colombiana pasa por una profunda crisis

El censo agropecuario confirmó lo sabido: que avergüenza ante el mundo la enorme pobreza y miseria rural, la gran concentración de la tierra y el escandaloso atraso tecnológico. Pero más apena que confirme que Colombia tenga el peor modelo agrario del mundo, dado que el 70 por ciento de las tierras con potencialidad agrícola –sin contar la Altillanura– no se destina a la producción, sino a la especulación inmobiliaria, como lotes de engorde. Y a la par se importa el 30 por ciento de los alimentos que consumimos, de acuerdo con la política de reemplazar a los productores nacionales por los extranjeros.

Las dos décadas y media de libre comercio, política que favorece las importaciones y un marco macroeconómico con sesgo antiagrario, ha generado la quiebra o profunda crisis en los sectores agrarios sometidos a la apertura, un mediocre crecimiento de la producción y de la economía rural, el mantenimiento de una alta pobreza y miseria, el empeoramiento de la distribución del ingreso, etc. En el gobierno de César Gaviria quienes promovieron el libre comercio dijeron que esa sería la vía para el desarrollo nacional. Los hechos no les dan la razón.

Cualquier análisis desprovisto de la intención de ocultar la realidad confirma lo mal que está el campo colombiano. Crisis que también ha impactado y alimentado el crecimiento informal y los problemas socioeconómicos de los principales centros urbanos. Hechos ante los cuales se insiste en profundizar medidas que impiden el desarrollo democrático de las zonas rurales. ¿Por qué? Porque eso imponen los organismos multilaterales de crédito y de la economía (FMI, Banco Mundial, OCDE y BID), controlados por las grandes potencias económicas, ante los cuales el gobierno Santos se somete.

El 27 de noviembre pasado, por ejemplo, como un prerrequisito para ingresar al TPP, un súper TLC que solo sirve a los intereses de los Estados Unidos, el Presidente de la República firmó un decreto que reduce el arancel máximo de protección del azúcar de 117 a 70 por ciento, el cual en los próximos tres años se irá reduciendo de acuerdo con lo que disponga el gobierno y podría desaparecer. Medida que también tiene la rúbrica del Ministro Irragori, quien se dice defender el agro y al tiempo respalda decisiones que lo empujan a la ruina. El TPP será otro TLC contra el progreso agrario e industrial.

Los TLC, como lo señaló el premio Nobel de Economía Stiglitz, no son libre comercio y son mucho más que libre comercio. Para el sector agropecuario

este tipo de acuerdos, que son una forma particular y no la única de tener relaciones económicas internacionales, significan, de un lado, pasarle la provisión de los géneros agropecuarios estratégicos de los productores colombianos (empresariales y campesinos) a las principales potencias agrarias del mundo, en medio de la ruina de nuestros productores. Y de otro, profundizar y perpetuar la especialización en la producción de productos tropicales, que tienen mercados mundiales dominados por conglomerados y el capital especulativo, y convertir a los trabajadores rurales y al campesinado en proveedores de mano de obra servil a los monopolios del agronegocio, a quienes se pretende entregar la tierra, la pública y la privada, a bajo o costo cero.

Hoy el país está ante una nueva oleada de reformas pro libre comercio. Ya no solo materializadas en los Acuerdos de Libre Comercio, sino también en las imposiciones de la OCDE, organismo que dictamina las medidas y reformas a implementar para acomodar las instituciones agrarias a la nueva fase. La OCDE es la OTAN de la economía que las potencias usan para imponerles a los países débiles sus intereses sacrificando la soberanía económica y política de las naciones que someten a ellos. El Ministerio de Agricultura, en comunicado emitido el 25 de abril de 2015, lo reconoce (<http://bit.ly/1IHSIA2>):

“En la propuesta de la OCDE hay cinco temas prioritarios, concentrados en 32 recomendaciones y la discusión de las mismas será el qué, el cómo y el cuándo las debemos implementar”.

Los apoyos a la agricultura deben centrarse en reformas estructurales a largo plazo. Mejora de los derechos sobre el ingreso a la tierra y la utilización del suelo: el acceso a la tierra, la formalización de la propiedad de los predios rurales y los conflictos en cuanto al uso del suelo, (si una zona es apta para agricultura, ganadería o minería).

Mejoramiento del marco institucional de la política agropecuaria, contenido en el PND, donde se piden facultades extraordinarias.

Reforzar el sistema de innovación agropecuaria

Lograr una mayor integración en los mercados agroalimentarios internacionales, que tiene que ver con esa marca de calidad de buenas prácticas (Las de la OCDE).

Accesibilidad de nuestros productos a esos mercados y las medidas de protección de frontera que existen hoy.

La OCDE en su “recomendaciones” señala <http://bit.ly/1NTnWQK>:

“El país está dotado de buenos recursos acuíferos y de tierras, pero necesita adoptar una serie de acuciantes reformas estructurales para acelerar las mejoras de la productividad y de la competitividad, y para facilitar la explotación de las oportunidades de exportación proporcionadas a través de los Tratados de Libre Comercio de Colombia”.

El objetivo de las imposiciones de la OCDE es tocar todos los temas del desarrollo agrario nacional para profundizar el libre comercio, que en la fase de Santos es TLC más agricultura por contrato más extranjerización de tierras.

El agro un sector estratégico

La agricultura es un sector estratégico y particular. Allí se producen los alimentos para la población, materias primas para la industria y géneros que destinados, vía excedentes o especialización, son fuente de divisas. En el campo vive una porción importante de la población, la cual es un mercado para la economía urbana y rural. 16 millones de personas (32% de la población total) habitan las zonas rurales o viven en municipios cuya vida depende totalmente de la economía agraria. En la agricultura se colocan productos industriales (fertilizantes, agroquímicos, tractores, vestido, herramientas, etc.) y capital. Es lugar de generación y aplicación de ciencia básica y aplicada. Y es un sector relacionado con el uso económico, social, cultural y ambiental del territorio y el ejercicio de la soberanía nacional (45% de las 115 millones de hectáreas del territorio nacional tienen uso agropecuario).

Cada uno de los roles del agro es tocado por los TLC. Sume en crisis la producción de alimentos y convierte su comercio en un instrumento de chantaje político. Destruye los encadenamientos de la industria con el agro o lo especializa en forma tal en la producción de géneros tropicales que perpetúa la extracción de excedentes económicos desde él hacia la industria y el sistema financiero. Permite la concentración de los negocios de venta de insumos del agro en manos de monopolios transnacionales. Destruye la producción de conocimiento científico nacional o lo subordina a intereses extranjeros. Y facilita que la tierra se concentre en conglomerados con fuertes vínculos con el capital financiero y la vuelve un botín de la especulación de los mercados bursátiles. Arruina y pauperiza a los productores no monopolistas del campo y a los trabajadores agrarios los empuja a peores condiciones de vida. El modelo de los TLC fomenta la crisis del agro y lo convierte en un sector, ya no funcional a las necesidades de Colombia, sino a las de las potencias, en especial EE.UU. Los TLC son un mal negocio para el agro y una fuente de pérdida de la autodeterminación nacional.

Las particularidades de la agricultura (desde la oferta y la demanda) obligan a mantener apoyos constantes al sector. Y los efectos que sobre la geopolítica mundial tiene controlar, en parte importante o mayoritariamente, la producción o el comercio de géneros agropecuarios estratégicos, obliga a los Estados a tener un arsenal de medidas que protejan los agros propios, incluso al son de quebrar los de otros países poderosos o no, con el ánimo de emplear al comercio agropecuario como un instrumento de la política internacional.

La agricultura es fuente de demanda para otros sectores de la economía y es uno de los soportes de la prosperidad general de las naciones. Según datos del Banco Mundial, 3.340 millones de personas en el mundo viven en zonas rurales y, sin contar los encadenamientos sectoriales, pesa 3,1% en el PIB mundial. Los aportes del sector en las economías nacionales es clave. Según el Comité Económico Mixto del Senado de los Estados Unidos, “Los agricultores y ganaderos [estadineses] hacen una contribución importante” a nuestra economía, “garantizan un abastecimiento de alimentos seguro y confiable, mejoran la seguridad energética y apoyan el crecimiento del empleo y el desarrollo económico. La agricultura [norteamericana] es especialmente im-

portante para las economías de las ciudades pequeñas y zonas rurales, donde es compatible con una serie de sectores, desde los fabricantes de maquinaria agrícola a las empresas de procesamiento de alimentos”.

“La exportación es particularmente importante para la agricultura.” Señala también el Comité que en las próximas décadas crecerá en forma importante la demanda por productos agrícolas, “en gran parte de los países en desarrollo”. Para el 2050 la población mundial llegará a los 9 mil millones de personas, que junto con el aumento del ingreso de los hogares en los países más populosos de la humanidad (China e India), significa mayor demanda de alimentos o de bienes de industrias con fuertes encadenamientos con el agro.

Los mercados externos son muy importantes para la agricultura de Estados Unidos. “Mientras que la agricultura compone menos del 5% del PIB”, los productos agrícolas como porcentaje de las exportaciones totales pesan el 10%¹. La Secretaría de Agricultura de los Estados Unidos calcula que como mínimo, además de su peso en el PIB aporta más de 10 millones de empleos (9,2% del total) y en comida los hogares destinan el 15% del gasto. Si se sumaran el peso de la industria de los fertilizantes, la de maquinaria agrícola, entre otras, el aporte al PIB sería mayor².

En la economía colombiana el agro pesa 6%. Y genera directamente 3,5 millones de empleos. Pero por sus relaciones directas con varias ramas de la industria su aporte al ingreso nacional es superior. La contribución del agro a la vida en la mayoría de los municipios del país es altísima. Según el PNUD, “tres cuartas partes de los municipios del país son predominantemente rurales (75,5%); allí vive el 31,6% de la población [14,9 millones de personas] y sus jurisdicciones ocupan el 94,4% del territorio nacional”³.

La vida del campo y la ciudad están fuertemente ligadas y muchos de los males del campo repercuten en los de los centros urbanos y viceversa. Así lo plantea el analista Aurelio Suárez: “¿Guarda alguna relación la tasa demográfica para centros poblados, de 2,4% anual, con la quiebra agrícola de muchos países? América Latina lo corrobora. La agricultura pasó de ser 11,2% del PIB en 1970 a 5,1% en 2012, y la población rural pobre, del 60% en 1980 al 53% en 2010, con un porcentaje en indigencia del 30% (Cepal)”⁴. La Ley Zidres es, entonces, una medida legal para poner el agro colombiano al servicio de los intereses de las potencias extranjeras, buscando salvaguardar los objetivos de esos países y no los de la Nación colombiana.

El contenido del Proyecto de Ley Urrutia-Zidres

Quien dio la línea inicial para el debate sobre cómo entregar gigantescas porciones de tierras baldías a multinacionales fue el ex Presidente Álvaro Uribe Vélez, quien en su gobierno al enfrentarse al dilema de despojar a los campesinos y trabajadores rurales sin tierra de sus derechos constitucionales sobre los baldíos señaló que en el Congreso este sería un debate político muy difícil.

En un discurso dado en Fazenda el 24 de junio de 2008, dijo el ex Presidente (<http://bit.ly/1QQD2r8>):

“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.

(...)

“Creo que podrían discutir con el Ministro [de Agricultura] esquemas como este, que me permito describir: donde se necesita hacer un proyecto grande, entonces hacer el convenio de participación, con quienes son poseedores de buena fe de la tierra —estamos hablando de poseedores que no tienen títulos— y darle validez a ventas de posesiones o a contratos de participación con posesiones.

“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.

“Yo sugeriría que se sentaran los inversionistas con las autoridades regionales y el Ministro a buscar esquemas. El esquema de la concesión, respetando posesiones de buena fe, puede ser un esquema que dé la seguridad jurídica.

“El tema lo hemos pensado mucho y ha sido muy, muy difícil”.

Este es el sexto intento de los dos gobiernos del Presidente Juan Manuel Santos para despojar a campesinos y trabajadores rurales sin tierra de sus derechos constitucionales sobre las tierras baldías, es pues la continuación del interés expresado en el anterior gobierno por extranjerizar los baldíos y dárselos a poderosos capitales.

¿Y por qué llamar a este proyecto de ley la Ley Urrutia-Zidres? En el Plan de Desarrollo 2010-2014, el Presidente Santos introdujo tres artículos que les quitaban a campesinos y trabajadores rurales sin tierra sus derechos constitucionales sobre los baldíos. En los artículos 60, 61 y 62, que la Corte Constitucional declaró inexecutable con la Sentencia C-644 de 2012, se eliminaban lo que el Presidente cuando era candidato presidencial había denominado en su programa la traba burocrática de la Unidad Agrícola Familiar (UAF). El Presidente Santos lleva seis intentos para legalizar las

¹ <http://1.usa.gov/Z07NSd>

² <http://1.usa.gov/1xQ2K5m>

³ ONU (2011). Informe nacional de desarrollo humano: Colombia rural. Razones para la esperanza. <http://bit.ly/1uLGEzX>

⁴ <http://bit.ly/1rXlhL1>

ilegales acumulaciones de baldíos y entregarles estas tierras públicas a magnates y trasnacionales.

Luego en 2013 estalló el escándalo en el que se conoció cómo la firma Brigard & Urrutia, propiedad de Carlos Urrutia –amigo personal del Presidente y a quien nombró como Embajador en los Estados Unidos–, les diseñó a grandes empresas nacionales y extranjeras del campo una ruta jurídica para evadir las prohibiciones de la Ley 160 de 1994 en relación con la acumulación de baldíos en extensiones superiores a una UAF y así consolidar propiedades superiores a las máximas permitidas por la ley. Las propuestas legales que desde entonces han buscado avalar total o parcialmente la ruta jurídica creada por sofisticados abogados, que incluía empresas en el extranjero y un entramado de personas jurídicas que al final conducían a una sola empresa, se les bautizó como leyes Urrutia. Es por eso correcto llamar al proyecto de ley del que trata la presente ponencia como Ley Urrutia-Zidres. Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), buscan concretar las aspiraciones inconstitucionales de monopolios y trasnacionales que quieren acaparar los baldíos, quitándoles derechos a los campesinos y trabajadores rurales sin tierra y así promover la extranjerización de las tierras colombianas poniendo en riesgo la soberanía alimentaria y política de la Nación colombiana.

Las medidas regresivas de la Ley Urrutia-Zidres se materializan por dos vías: 1. Retira de la oferta total de baldíos a asignar a los pobres rurales a una porción de ellos y los incluye dentro de las Zidres, para entregar su explotación a quienes hoy carecen de ese derecho a través de formas contractuales que aunque no traspasan el dominio a quien obtenga los derechos de explotación sobre estos bienes fiscales, sí impide que los trabajadores rurales sin tierra puedan acceder a ellos. 2. Limita el ejercicio de la propiedad privada y de la libertad de empresa sobre las tierras, tanto las que tienen origen en baldíos asignados a sujetos de reforma agraria como las que no, que se encuentren dentro de una Zidres, impidiendo el ejercicio pleno del uso, goce, explotación y disposición por parte de su propietario, aplicando un límite legal que desfigura el objetivo constitucional de los baldíos.

La Ley Urrutia-Zidres además crea una excepción a la aplicación de la Ley 160 de 1994, al establecer que ella solo regirá para los baldíos asignados a partir del 5 de agosto de 1994, lo que significa que las tierras de estas características entregadas antes de la fecha de la entrada en vigencia de la Ley 160 podrán ser acumuladas en extensiones superiores a una Unidad Agrícola Familiar (UAF), con lo cual se crea una excepción al artículo 28 de la Ley 153 de 1887 y se legalizan acumulaciones ilegales de baldíos por parte de monopolios y trasnacionales. Esta ley, sin decirlo, modifica además la Ley 160 de 1994, la cual en su artículo 72 define que ninguna persona podrá “adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos” si con ello supera la extensión de una Unidad Agrícola Familiar (UAF). Prohibición ratificada por las sentencias de la Corte Constitucional.

Y crea mecanismos para implementar la agricultura por contrato, restringir el ejercicio de la libertad de empresa y desarrolla formas de ordenamiento del territorio rural que afectan las potestades constitucionales de las autoridades territoriales del orden municipal y departamental.

En resumen, este es un proyecto de ley que intenta subsanar acumulaciones ilegales de baldíos con las mismas ilegalidades que se introdujeron en algunos de los artículos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y que la Corte Constitucional declaró inexecutable (Sentencia C-644 de 20102). Entonces, en vez de acatar el mandato de la Corte, el gobierno de Juan Manuel Santos se inventa por la vía de la Ley Zidres otro truco para ver cómo despojan al campesinado de los derechos que la Constitución les otorga sobre las tierras del Estado y cómo pueden tomar las tierras que son de los pobres del campo y entregárselas a magnates nacionales y principalmente a extranjeros.

Por último es preciso resaltar que aunque la Ley Urrutia-Zidres (Proyecto de ley número 174 Senado, 223 Cámara de 2015) trata sobre asuntos agrarios y de tierras, su autor no es el Ministro de Agricultura, doctor Aurelio Irragori Valencia, en razón a que se declaró impedido para actuar en lo de la competencia de esa cartera porque un familiar suyo está acusado de haberse apropiado ilegalmente de tres mil hectáreas de baldíos en el departamento del Vichada. Por ello, mediante la Resolución número 1763 de 2014, el Presidente de la República nombró al doctor Juan Fernando Cristo como Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural ad hoc, para “conocer y decidir sobre la iniciativa legislativa”. Esta inhabilidad explica esta “irregularidad” en el trámite del proyecto de ley en cuestión.

Sobre lo que no es el debate de la Ley Urrutia-Zidres

La discusión sobre este proyecto de ley nada tiene que ver con una posición de este senador en contra de la producción empresarial. El campo colombiano necesita un modelo dual de desarrollo donde coexistan empresarios y obreros agrícolas con derechos, por un lado, y campesinos e indígenas, por el otro, con todos ellos protegidos y respaldados por el Estado y prósperos. Prosperidad contra la que conspiran, hasta destruirla, las políticas del libre comercio neoliberal y los TLC, calculadas para sustituir a los productores nacionales del campo y la ciudad por los productores extranjeros, que trabajan sus agros con todo tipo de respaldos de sus respectivos Estados.

Colombia importa actualmente 10.3 millones de toneladas de productos agropecuarios que podría producir dentro de sus fronteras. Producto de la apertura económica implementada en el gobierno de César Gaviria, la cual han mantenido y profundizado con los TLC los gobiernos de Samper, Pastrana, Uribe y Santos, el agro padece una crisis sin precedentes. 70 por ciento de las tierras aptas para la agricultura, sin contar las de la Altillanura, no se siembran y se dedican especialmente a la especulación inmobiliaria. A los productos que se les eliminó la protección arancelaria se les condenó a la ruina. Sus productores debieron refugiarse en otras actividades agropecuarias, hoy también en tránsito a la quiebra, o se vieron obligados a migrar a las ciudades. Los empresarios y campesinos que en el pasado cultivaban sorgo, trigo, cebada y soya fueron arruinados por el libre comercio.

No se está pues ante un debate contra la producción empresarial. La discusión sobre la Ley Urrutia-Zidres tiene que ver, al contrario de lo que intenta hacer creer el gobierno, con la legalización de acumulación ilegal de baldíos y sobre cómo se intenta imponer un modelo

de agricultura que, en primer lugar, le quita a la población campesina sin tierra sus derechos constitucionales y legales sobre los baldíos y en segundo lugar impide tanto a campesinos como a empresarios pequeños y medianos –y que no sean auténticos magnates– ejercer libremente la explotación de sus tierras. La agricultura por contrato, modelo de gestión y usufructo de la tierra ligado a las Zidres, es un medio inspirado en las políticas de la transnacional estadounidense Cargill, en el cual un operador-intermediario les transfiere a los propietarios y explotadores de la tierra todos los riesgos de la producción agraria.

En un modelo democrático se busca blindar, por la vía política de la pública, de los riesgos inherentes a las actividades agropecuarias tanto a campesinos como a empresarios. Los apoyos públicos que dan al agro los Estados de los países desarrollados protegen a sus agricultores de las fluctuaciones de precios, de los líos climáticos, de los abusos de posición dominante de los comercializadores, de los problemas de acceso y uso de los paquetes tecnológicos, etc. En las Zidres se desarrollará un modelo contractual entre los productores y el operador del contrato en el cual los primeros cargarán con los riesgos e imposiciones del operador y el segundo solo recibirá beneficios. Se dará un proceso de constante transferencia de rentas desde los productores hacia el intermediario-operador, el cual definirá qué y cómo producir impidiendo a los agricultores ejercer plenamente sus derechos a la libre empresa y a la propiedad privada. Bajo este modelo, tanto campesinos como empresarios medianos y pequeños se convierten en una especie de siervos modernos sometidos a las imposiciones de un operador que concentra los beneficios y crea medidas especulativas para capturar en forma creciente las rentas de la tierra pública y privada y del trabajo sin hacer mayores inversiones de capital.

Este tampoco es un debate en contra de que se desarrolle la Altillanura colombiana, la cual considero debe tener un desarrollo de corte democrático, es decir, en el que quepan productores de todos los tipos, teniendo en consideración especial la participación de quienes han sido, tanto como campesinos como empresarios, los tradicionales usufructuarios de ese territorio, y preservando de la mejor manera el medio ambiente. Pero es inaceptable la tesis de que esa región del país solo puede ser para los llamados “cacaos” colombianos o para los grandes capitales extranjeros, tesis con la cual incluso podría terminar creándose en esa región un país diferente a Colombia. Por eso se exige un desarrollo democrático para la Altillanura, que puede incluir a los cacaos, pero también deben estar los campesinos, los indígenas y los empresarios pequeños y medianos. Y que sea un modelo que en especial incluya a los habitantes tradicionales de esas zonas que desde hace décadas las habitan y trabajan sin que el Estado les haya dado respuestas a sus peticiones y necesidades de todo tipo.

Según la Constitución, los baldíos deben adjudicarse a los campesinos y trabajadores agrarios sin tierra

De acuerdo con la Constitución (artículos 60 y 64), los baldíos deben ser adjudicados a campesinos que no tienen tierras. Así lo expresó la Corte Constitucional en la Sentencia C-595 de 1995:

“La adjudicación de terrenos de propiedad de la Nación, concretamente de baldíos, tiene como objetivo

primordial, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, pues es requisito indispensable, según la ley acusada, que el presunto adjudicatario no posea otros bienes rurales, ni tenga ingresos superiores a mil salarios mínimos mensuales (artículos 71 y 72 Ley 160/94), como también contribuir al mejoramiento de sus recursos económicos y, obviamente, elevar su calidad de vida”.

Esta disposición constitucional se explica en razón de la pésima distribución de la tierra rural y a los altos índices de pobreza y miseria predominantes en las zonas rurales. Según la Misión para la Transformación del Campo, “poco menos de la mitad de los pobladores rurales se encuentra en situación de pobreza y cerca de la mitad de la población pobre rural se encuentra en condiciones de pobreza extrema” (<http://bit.ly/1GP80ga>), que además señala que aunque los indicadores de pobreza han caído, esto no se acompañó “de un aumento similar en la clase media, sino en el grupo de los vulnerables que si bien tienen ingresos por encima de la línea de pobreza tienen una alta probabilidad de volver a caer en ella”. Además el “75% de la población ocupada del área rural tiene un ingreso mensual inferior al SMLMV, mientras que en el área urbana, esta proporción es del 39,4%”.

El Estado no solo debe asegurarles a los trabajadores agrarios sin tierra el acceso a ella, también debe garantizarles el mejoramiento de su calidad de vida, cosa que pasa por dar créditos subsidiados, asistencia técnica, riego, etc., todos medios que les permitan ejercer ampliamente la libertad de empresa y el usufructo de sus bienes.

De acuerdo con el Censo Agropecuario, el 70% de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA), tienen menos de 5 hectáreas y ocupan el 5% del territorio rural. Esto mientras el 0,4% de las UPA tienen más de 500 hectáreas y equivalen al 41% del territorio rural, lo que significa que menos de cinco mil personas tienen la mitad de la tierra. Situación que en vez de corregirse, en los últimos cincuenta años se ha agravado. En 1960 el 62,5% de las UPA tenía menos de 5 hectáreas, a 2014 el 70% de las UPA poseen menos de 5 hectáreas. Y mientras el 1960 el 30% del área censada eran UPA de mil y más hectáreas, al 2014 el indicador se deterioró a que el 32,3% del área censada eran UPA de mil y más hectáreas.

En este orden de ideas, las normas que permitan que las tierras del Estado queden bajo la propiedad o explotación de personas naturales o jurídicas que no sean campesinos o trabajadores agrarios sin tierra, violan las normas constitucionales. El legislador debe expedir normas que obliguen al Ejecutivo a usar los bienes baldíos para dotar de tierras a los trabajadores rurales que carecen de ellas. Estas normas están contempladas en la Ley 160 de 1994, articulado que busca cumplir este objetivo a través de la figura denominada Unidad Agrícola Familiar (UAF).

La UAF es el número de hectáreas de tierra que requiere una familia para “remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio” (artículo 38 Ley 160 de 1994). Se trata entonces de la cantidad de tierra que una familia campesina necesita para vivir dignamente.

De acuerdo con el artículo 66 de la Ley 160 de 1994, la regla general debe ser que “las tierras baldías se titulen en Unidades Agrícolas Familiares”. La ley también dispone que los beneficiarios de estas adjudicaciones

no podrán tener otras propiedades y que su patrimonio deberá ser menor a 1.000 salarios mínimos mensuales. Esto garantiza que las tierras del Estado se adjudiquen a familias campesinas, evitando que ellas sean apropiadas por grandes propietarios. La UAF también permite que una mayor cantidad de trabajadores rurales se beneficien de la adjudicación de baldíos, pues si estos bienes se entregan en grandes tamaños, el número de familias beneficiarias será menor.

Además de limitar el tamaño de los baldíos que se pueden adjudicar, en la Ley 160 de 1994 existen otras restricciones con las que se evita que las tierras de origen público –baldíos– terminen en manos de poderosos propietarios. Una de ellas es la de restringir el comercio y uso de los baldíos que han sido adjudicados. El artículo 72 dice: “Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región. También serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar”.

De acuerdo con esta prohibición, un bien baldío que ha sido adjudicado no puede venderse ni aportarse en sociedad a un proyecto agropecuario si con ello se consolida una propiedad que supere el tamaño de una UAF. Esta norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional bajo el fundamento de que la prohibición garantiza que los bienes baldíos no terminen en manos de grandes propietarios. Por su importancia, a continuación se transcriben los apartes más importantes de la Sentencia C-536 de 1997:

“Los baldíos, como se ha visto, son bienes que pertenecen a la Nación, cuya adjudicación se puede hacer a los particulares o a las entidades públicas, bajo un criterio de utilidad y de beneficio social, económico y ecológico, según la filosofía que inspira la reforma agraria, la cual tiene pleno sustento en los artículos 60, 64, 65, 66 y 334 de la Constitución. Ello justifica las restricciones que ha establecido el legislador a su adjudicación, con el fin de que la explotación de los baldíos se integre al proceso de transformación agraria.

Acorde con los referidos propósitos el legislador ha determinado los baldíos que son inadjudicables, es decir, los que pertenecen a la reserva del Estado; el área adjudicable con el fin de prevenir su acaparamiento; el área mínima susceptible de titulación para evitar el minifundio; la prohibición de adjudicar baldíos en favor de quienes posean un patrimonio neto superior a mil salarios mínimos mensuales legales, etc. De este mismo tipo son otras limitaciones que el legislador ha establecido a la ocupación, adjudicación y disposición de baldíos, entre las que se encuentra la regulada en el artículo 72 de la referida ley, tachado parcialmente de inconstitucionalidad en el presente proceso, limitaciones que tampoco están prohibidas en la Carta Política, sino que por el contrario, resulta imperioso establecerlas como medios idóneos para poder dar cumplimiento a los deberes atribuidos al Estado en los artículos 64, 333 y 334 de nuestra Constitución.

(...)

La limitación introducida por la norma acusada sobre el tamaño transferible de la propiedad originada en una adjudicación de baldíos, no atenta contra el derecho de propiedad ni su libre enajenación. En efecto, ha sido la voluntad del legislador, amparada como se dijo en la previsión del artículo 150-18 y en la persecución de los fines constitucionales de lograr el acceso de los campesinos a la propiedad rural, el de limitar la adjudicación de baldíos, salvo las excepciones que establezca la Junta Directiva del Incora, a una unidad de explotación económica denominada UAF (Ley 160 de 1994 artículo 66). Por lo tanto, este límite a la adjudicación guarda congruencia con el precepto acusado, que prohíbe a toda persona adquirir la propiedad de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos si la respectiva extensión excede de una UAF, precepto que consulta la función social de la propiedad que comporta el ejercicio de esta conforme al interés público social y constituye una manifestación concreta del deber del Estado de “promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios...con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos” (artículo 64 C. P.).

Es evidente que si se limita la posibilidad de adquirir la propiedad de los baldíos, o la que se deriva de un título de adjudicación de baldíos a una UAF, como lo prevé el acápite normativo acusado, más posibilidades tendrá el Estado de beneficiar con dicha propiedad a un mayor número de campesinos, aparte de que se logrará el efecto benéfico de impedir la concentración de la propiedad o su fraccionamiento antieconómico.

Ahora bien, si la relativización de la propiedad se predica del dominio privado, con mayor razón debe predicarse del que se genera cuando la Nación adjudica los bienes baldíos, si se repara que estos indefectiblemente están destinados a contribuir al logro de fines esenciales del Estado (C. P. artículo 2º), en lo económico y social, particularmente en lo que concierne con la creación de las condiciones materiales que contribuyan a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, mediante su acceso a la propiedad y a los bienes y servicios complementarios requeridos para la explotación de esta y para su mejoramiento social y cultural”⁵.

La Corte Constitucional ha reconocido que, en cumplimiento de los artículos 60 y 64 de la Constitución, el legislador debe imponer límites a la adjudicación de baldíos y a su comercialización. Estas restricciones deben garantizar que las tierras públicas sirvan para que los trabajadores agrarios accedan a la propiedad de las mismas. Por esta razón, cualquier cambio de estas restricciones debe ser para mejorar los instrumentos que la ley ha creado para dotar de tierra a las familias campesinas. Por principio las leyes expedidas por el Congreso de la República no deben menoscabar derechos constitucionales de los colombianos y se está ante una ley regresiva que les quita a campesinos y trabajadores rurales sin tierra sus derechos sobre los baldíos.

Las Zidres son un tipo especial de entidad territorial

Las Zidres serán zonas definidas por el Gobierno nacional a través de un Conpes y aprobadas por el Consejo

⁵ Sentencia C-536 de 1997, M. P. Antonio Barrera Carbonell.

de Ministros vía decreto, consideradas de utilidad pública e interés social (excepto para efectos de expropiación, dice este proyecto de ley) y allí, en tierras públicas y privadas, se aplicarán los criterios de ordenamiento territorial, de uso y explotación de la tierra, de desarrollo social, económico y sostenible, definidos por la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (UPRA). Es decir, constituyen un nuevo modelo de desarrollo territorial y económico regional. En suma, las Zidres son un tipo particular de entidad territorial creadas y administradas por el Gobierno nacional donde, así mantengan en apariencia los mandatos legales de los alcaldes, este será la autoridad en materia económica, ordenamiento del suelo y ambiental, y desarrollo social.

Estas entidades territoriales también afectan negativamente la protección al medio ambiente al introducir una modificación que señala en su artículo primero que las Zidres se sustraerán automáticamente de los territorios regulados por la Ley 2ª de 1959. Al respecto el experto Julio Carrizosa en su artículo “Magia Salvaje” y Zidres (<http://bit.ly/1MECgS>) dice:

En la Ley 2ª “se apoyan las grandes reservas de la Amazonia y la costa del Pacífico, así como los restos del bosque andino en la Cordillera Central, en el Valle del Magdalena, en la Sierra Nevada de Santa Marta, en la Reserva Forestal de El Cocuy y en la Serranía de los Motilones. En esta ley se fundamentan los parques nacionales establecidos antes de diciembre de 1974. Las condiciones y la descripción legales de las Zidres permitirán que la colonización empresarial destruya esos bosques sin que puedan intervenir ni las autoridades locales ni el Sistema Nacional Ambiental.

(...)

“Sería interesante que el Ministerio de Agricultura conociera con mayor detalle lo que hoy está sucediendo en Argentina y en Brasil con las grandes extensiones que se entregaron para estos tipos de producción empresarial y que son abandonadas cuando bajan los precios, dejando los ecosistemas completamente transformados, su biodiversidad destruida, sus aguas contaminadas sin remedio. Tal vez esa información lograría disminuir su entusiasmo”.

La Constitución y la Ley de Ordenamiento Territorial establecen que entre los fines del ordenamiento territorial está la descentralización, la cual se materializa en el traslado de competencias y en especial en que tanto los alcaldes como otras autoridades puedan gestionar y administrar el uso del suelo por medio de los instrumentos que les da la ley. La responsabilidad del Gobierno nacional es la de dar los lineamientos generales, mientras los alcaldes entre una de sus principales funciones tienen la de reglamentar los usos del suelo.

Las Zidres serán extensiones territoriales sin límite que podrán comprender las jurisdicciones de uno o más municipios y departamentos, serán creadas vía decreto expedido por el Gobierno nacional y durante su delimitación no participarán los entes territoriales ni las organizaciones que los agremian. Allí los usos del suelo, como ya se mencionó, serán dictados por el Ministerio de Agricultura y la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), definiciones ante las cuales los alcaldes deberán amoldar los POT.

Las Zidres afectan los derechos que tienen los trabajadores agrarios sin tierra sobre los baldíos.

De acuerdo con los criterios definidos en la Ley Urrutia-Zidres (aisladas de centros urbanos significativos, demanden elevados costos de adaptación productiva, tengan baja densidad poblacional, altos índices de pobreza, carezcan de infraestructura de transportes y de comercialización mínima), la UPRA (ver mapa) calcula inicialmente que las Zidres ocuparían 2.97 millones hectáreas, diecisiete veces el área de Bogotá. En el país no existe un inventario de baldíos, pero según datos del IGAC publicados por la UPRA (<http://bit.ly/1MirOoW>) en áreas en terrenos del Estado a 2009 hay 17.3 millones de hectáreas, de las cuales 12.1 millones son baldíos o tierras administradas por el Incoder-Incora. Aunque no todas las tierras dentro de las tierras son baldíos o tienen origen ahí, la tierra que inicialmente ocuparían las Zidres equivale al 24.5 por ciento de la oferta de baldíos conocida.

Sin embargo, como reconoció en el debate en la Comisión Quinta del Senado, las Zidres podrán ser ubicadas en cualquier parte del territorio nacional. Esto significa que el 85 por ciento del territorio nacional, que es el que ocupan los municipios rurales del país, es susceptible de ser declarado como Zidres. Los mapas proyectados por el Gobierno nacional aún son muy preliminares y solo constituyen una primera proyección de los territorios que podrán ocupar estas zonas.

Sobre las tierras ubicadas dentro las Zidres, trabajadores agrarios sin tierra podrán aspirar a que les sean asignadas siempre y cuando cumplan con los requisitos legales o sin cumplirlos todos, estén dentro de un Proyecto Asociativo Zidres, y se sometan a los criterios de explotación de la UPRA. Pero en las Zidres podrán solicitarse, por parte de quien gestione y ejecute proyectos productivos, la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual que no implique traslado del dominio, predios baldíos. Estos contratos durarán de acuerdo con el ciclo productivo de los cultivos, es decir, hasta 25 años y se podrán renovar eternamente. Por la vía de esta modalidad un operador - intermediario solicitará extensiones de baldíos sin límite y superará la restricción de la UAF y así consolidará extensiones de 1.000 o 10.000 o 100.000 o más hectáreas de tierra con baldíos.

Zidres. Ubicación posible



Fuente: UPRA.

El artículo 13 de la Ley Urrutia-Zidres autoriza al Gobierno nacional a entregar el usufructo de los baldíos a empresas agropecuarias y forestales en tamaños que superen el de una Unidad Agrícola Familiar. Norma inconstitucional porque viola el mandato que obliga al Estado a usar los terrenos baldíos para dotar de tierras a los trabajadores agrarios.

En la Sentencia C-595 de 1995 la Corte Constitucional afirmó que “la adjudicación de terrenos de propiedad de la Nación, concretamente de baldíos, tiene como objetivo primordial, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella”. Sin embargo, el artículo 7º en comento dispone que el Estado dentro de las Zidres puede entregarle sus tierras a empresas agropecuarias, las cuales, por definición, no son trabajadores agrarios. Y lo puede hacer en tamaños que superen la UAF, con lo que los bienes baldíos servirán para crear grandes propiedades, reduciendo las posibilidades de que a las familias campesinas se les adjudique un baldío.

El hecho de que el artículo señalado no incluya la transferencia de la propiedad no hace que cumpla con los mandatos constitucionales. Porque, en materia de concentración de la tierra, entregar los bienes baldíos en usufructo a empresas privadas produce los mismos efectos que la transferencia de su propiedad. Así el bien no salga del dominio del Estado, la explotación de baldíos por empresas privadas excluye la posibilidad de que estos sean adjudicados a trabajadores agrarios que carecen de tierra.

Al respecto la Corte Constitucional en la Sentencia C-644 de 2012, sobre el permiso para obtener a través de contratos que no signifiquen traspaso de la propiedad sobre los baldíos señaló:

“También se restringe la posibilidad de acceso a la adjudicación de baldíos por parte de campesinos pobres, al impulsar sin ningún parámetro o limitación establecida en la ley, el uso de baldíos en proyectos empresariales a título de usufructo, comodato, arrendamiento etc., en un ambiente en el cual predomina la escasez de la tierra;” (subrayado en esta ponencia).

De acuerdo con la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los terrenos baldíos deben ser un instrumento para promover el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, lo que implica que los mismos deben ser adjudicados a familias campesinas. El artículo 7º de la Ley Urrutia-Zidres dispone que estos bienes podrán ser explotados por compañías por un término que se definirá en los contratos que se celebren y en tamaños que superan la Unidad Agrícola Familiar. La contradicción entre esta disposición y la Constitución es evidente y además se agravarán los ya pésimos indicadores de concentración de la tierra rural en Colombia y se profundizará la destrucción de la economía campesina.

Lo que se viene imponiendo en Colombia es la destrucción de la economía campesina. Como lo señala el Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2011 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁶, la empresarización del campo excluye de las políticas públicas a los campesinos, favoreciendo

únicamente a grandes empresas. Entre los problemas de los campesinos, este informe destaca “el deterioro de su importancia y reconocimiento como sujeto político”, “la exclusión de los beneficios de programas de desarrollo rural, de apoyos y subsidios” y “la consideración del campesinado solo como fuerza de trabajo (es decir, como obreros) y no como un estrato rural con capacidad productiva para los mercados”. El PNUD considera que esta situación es una consecuencia de la aplicación de políticas que se han concentrado en favorecer la explotación empresarial del campo, excluyendo a los campesinos⁷.

En relación con el aumento de las propiedades rurales mayores, comúnmente llamadas como propiedades de empresarios, cabe explicar una de las peores realidades del agro colombiano: cerca de 15 millones de hectáreas, de los 22 millones con vocación agrícola, no están realmente en la producción agropecuaria, sino en la especulación inmobiliaria, como los llamados “lotes de engorde” urbanos, verdad que exige diferenciarlas de aquellas, empresariales, campesinas o indígenas, si son tierras productivas.

Mientras lo anterior ocurre con una parte significativa de las propiedades mayores, los campesinos cumplen un papel fundamental en la producción de alimentos. De acuerdo con el citado informe del PNUD, el 66,3% de la producción agropecuaria lo aporta la economía campesina⁸, por lo que “el campesinado sigue teniendo una participación relevante en la producción agropecuaria y de alimentos”⁹. Por esta razón, el respaldo del Estado a la producción campesina no solo responde a los postulados de la justicia social, también es un deber que se desprende del principio de seguridad alimentaria.

Las Zidres promueven la extranjerización de las tierras

En las Zidres también podrán participar sin ningún tipo de restricción las empresas extranjeras, quienes podrán ser operadoras-intermediarias y solicitar que les sea concedido el derecho de explotación sobre baldíos. Allí esas compañías podrán consolidar extensiones de tierra sin los límites de la UAF y recibirán por medio de los proyectos productivos que construyan, respaldos en crédito y garantías crediticias de hasta el 100 por ciento del valor del proyecto, en asistencia técnica y otros incentivos que la ley no define con claridad y que el gobierno podrá crear a través de decreto.

Los subsidios y apoyos estatales serán de todo tipo, medida que ante la escasez relativa de los recursos públicos afectará a los beneficiarios de programas estatales que no estén ubicados dentro de una Zidres. Estas zonas son una grave amenaza para la soberanía alimentaria porque allí empresas extranjeras acapararán tierras para sus proyectos de exportación y ellos serán una nueva fuente de demanda para los subsidios estatales que en vista del poder y de los tratamientos estatales especiales, dejarán sin recursos a los agricultores de otras zonas del país.

Aunque en la Ley Urrutia-Zidres se hable de que los proyectos productivos que allí se desarrollen tendrán un plan de compatibilidad con las políticas de seguri-

⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). “Colombia rural 2011 Razones para la esperanza”, septiembre de 2011.

⁷ *Ibíd.*, página 116.

⁸ *Ibíd.*, página 118.

⁹ *Ibíd.*, página 119.

dad alimentaria del país, no se establecen parámetros mínimos de esa compatibilidad como el de que la producción de alimentos tendrán como destino preferencial el mercado interno. Además, como se sabe, los TLC firmados con EE.UU. y la Unión Europea, entre otros, impiden la imposición de requisitos de desempeño a empresas originarias de esos bloques económicos.

El Presidente Santos ha dicho que la Ley Urrutia-Zidres sí facilita la extranjerización de las tierras. En discurso dado el 28 de agosto de 2015 dijo (<http://bit.ly/1EBIRp3>):

“Aquí estuvo hace un par de meses el Primer Ministro chino (Li Keqiang), primera vez que viene un Primer Ministro a Colombia, y le pregunté, que por qué tanto chino está viniendo a América Latina y a Colombia; porque han venido altísimos funcionarios de la China en los últimos años con mucha frecuencia. Y me decía algo muy sencillo, muy elocuente y muy dicente, me decía: usted sabe que nosotros somos muchos en la China, pero solamente producimos el 40 por ciento de lo que consumimos, y otros países como la India, como Indonesia están creciendo y están demandando cada vez más alimentos; en la medida en que nosotros los chinos nos desarrollamos comemos más y así sucede con resto del mundo.

“Y resulta que no hay muchos países que tengan la posibilidad de potenciar y alimentar ese mundo el día de mañana, y Colombia es uno de ellos. Y nos interesa muchísimo poder ver cómo hacemos algún acuerdo con ustedes para ir pensando en cómo vamos a alimentar a nuestros habitantes.

“Y es cierto, la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), tiene a Colombia como uno de los siete países con mayor potencial en materia de aumentar la producción de alimentos y la altillanura es una zona donde sí podemos invertir bien, sí podemos dar seguridad jurídica y sí podemos atraer inversión y llevar bienes públicos se puede convertir en una real despensa para el mundo.

“Por eso lo que ustedes han hecho es visionario, sé que han tenido problemas jurídicos pero eso se va a arreglar, hay un proyecto de ley que ya pasó por la Cámara de Representantes que está en el Congreso de la República, en la Comisión Quinta, hoy deben, espero, asignar los ponentes, doctor Luis Emilio Sierra, usted ha sido además uno de los grandes precursores de esa ley, esa ley la vamos a hacer aprobar este año y esa ley nos va a dar una seguridad jurídica.

¿Qué permite esa ley? Esa ley permite que los grandes inversionistas que se necesitan, porque es una tierra que requiere una gran inversión para poder ser productiva, si le entrega uno esa tierra a un campesino no tiene ni el capital, ni la posibilidad de invertir y repetiríamos ese error que se cometió en el pasado: la reforma agraria, estilo Incora, que le daba la tierra a los campesinos y al cabo de cierto tiempo la abandonaban porque no tenían cómo hacerla producir.

“Lo que vamos a hacer con esa ley es dividir el concepto de producción de la tierra y el concepto de propiedad de la tierra.

“Y nos vamos a convertir en ingleses, en ese sentido, allá en Inglaterra lo que hacen es arrendamientos de muy largo plazo, 40, 50 o 60 años, entonces a los grandes inversionistas les damos el derecho a producir esa

tierra durante un tiempo largo, los estimulamos a que hagan asociaciones con campesinos, pero la propiedad no será de esos empresarios, la propiedad continuará en manos del Estado”.

La extranjerización de las tierras es un grave problema mundial. Desde el año 2000, numerosos Estados y empresas privadas se han apropiado de una gran cantidad de tierras agrícolas en diferentes partes del mundo. Este fenómeno se conoce como acaparamiento o extranjerización de tierras y es una de las principales amenazas para los países pobres. Un estudio del Banco Mundial señala que desde el año 2008, varios países y compañías privadas han anunciado la adquisición de 46,6 millones de hectáreas de tierras agrícolas en África, América Latina, Asia y Europa Oriental¹⁰. La revista *Semana* advirtió también que “en los últimos diez años en África, América Latina y el Sureste Asiático, 230 millones de hectáreas han sido cedidas, vendidas o alquiladas a estados petroleros, potencias emergentes, conglomerados industriales, fondos de inversión y bancos. Es como si hubieran comprado a Francia, España, Alemania, Reino Unido, Italia, Portugal, Irlanda y Suiza juntos. Una fiebre de miles de millones de dólares que está trastornando el planeta al establecer plantaciones gigantes donde antes solo había sabanas, selvas y pequeñas parcelas”¹¹.

Un estudio de Fernando Barberi Gómez, Yesid Castro Forero y Jose Manuel Álvarez señala: “De acuerdo con las cifras recopiladas por *Land Coalition Partnership*, desde 2001 hasta mediados de 2011, en los países en desarrollo ‘han sido vendidas, arrendadas, cedidas bajo permisos o están siendo negociadas 227 millones de hectáreas’ la mayor parte con inversionistas internacionales”¹².

Los inversionistas son principalmente países que dependen de la importación de alimentos, entidades financieras que adquieren tierras para la especulación inmobiliaria y multinacionales del agronegocio que buscan lucrarse en el mercado mundial de los commodities. El estudio *Rising Global Interest in Farmland* (SEPT.2010) del Banco Mundial señala lo siguiente:

“En el lado de la demanda se pueden distinguir tres grupos de actores: un primer grupo incluye gobiernos de países que estaban iniciando inversiones cuando, especialmente en la crisis alimentaria de 2007 y 2008, se preocuparon por su incapacidad para proveer comida a partir de recursos domésticos. Un segundo grupo de jugadores relevantes son las entidades financieras que, en el contexto actual, encuentran atractivas las inversiones en tierras. Esto incluye posibles valorizaciones de la tierra por encima de la inflación y la proyección de retornos seguros a largo plazo, algo de gran importancia para los fondos de pensiones con extenso horizonte. Aunque los mercados de tierras son algo ilíquidos, algunos de los inversionistas más activos pueden beneficiarse de medidas que mejoren el funcionamiento del mercado de tierras y, en algunos casos, usar técnicas

¹⁰ BANCO MUNDIAL. *Rising Global Interest in Farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits?* septiembre, 2010, página 35.

¹¹ Jugando con el hambre: los millonarios negocios con la tierra, Revista *Semana*. Consultado el 9 de abril de 2012. En: <http://www.semana.com/mundo/jugando-hambre-millonarios-negocios-tierra/175005-3.aspx>.

¹² Oxfam (2011).

cuantitativas sofisticadas para identificar tierras subvaloradas. El tercer grupo, con mayor concentración en los procesos del agro y en los avances técnicos que favorecen operaciones a escala, son operadores tradicionales agrícolas, agroindustriales y comercializadores que pueden tener un incentivo para expandir la escala de operaciones o para integrarse hacia adelante o hacia atrás y adquirir tierras, aunque no siempre a través de compras¹³.

El informe “*Tenencia de la tierra e inversiones internacionales en agricultura*” del Grupo de Alto Nivel de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas señala: “El mantenimiento de la seguridad alimentaria nacional ocupa un lugar destacado en el programa de la mayoría de los gobiernos ya que la escasez de alimentos es devastadora para su población y amenaza también la estabilidad política. La volatilidad de los precios de los alimentos en los últimos cinco años ha generado una demanda de una mayor seguridad alimentaria, que incluye el arriendo y la compra de tierras más allá de las fronteras nacionales. Es probable que persista e incluso aumente la volatilidad de los precios habida cuenta del incremento de la demanda, el cambio climático, los fenómenos extremos y el creciente interés de las finanzas internacionales en los mercados de productos básicos (véase GANESAN, 2011)”.

De acuerdo con el informe *Tenencia de la tierra e inversiones internacionales en agricultura* del Grupo de Alto Nivel de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas, “China ha estado aplicando una estrategia nacional de seguridad alimentaria, que incluye una inversión pública importante en la producción, así como en la investigación y el desarrollo, en el sector de la agricultura en el país (Foresight 2010). Sin embargo, el gobierno reconoce que cada vez es más difícil cumplir con su compromiso de satisfacer el 95% de las necesidades de alimentos de fuentes nacionales. Esto se debe en parte al incremento de los ingresos y la creciente demanda de carne, pescado y fruta. Al mismo tiempo, se ejerce una mayor presión sobre la tierra y el agua, debido al cambio climático, la conversión de tierras agrícolas para usos urbanos y la detración de terrenos para la ordenación de cuencas hidrográficas y el control de la erosión. Como consecuencia de ello, el gobierno de China ha estado apoyando la inversión de sociedades chinas en grandes extensiones de tierra más allá de sus fronteras para garantizar el suministro de soja y aceite de palma, así como caucho y madera, como en el Brasil, la Argentina, Angola, la República Democrática del Congo, Camboya, Lao, Rusia, Kazajstán, Mozambique, Tanzania, Zambia, Filipinas, Camerún y Sierra Leona (Visser y Spoor, 2011; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA], 2011)”.

Las empresas vinculadas al sistema financiero internacional también están acaparando tierras en varias naciones. En medio de una crisis económica mundial de enormes proporciones, el capital financiero ha buscado nuevas fuentes de ganancias que sustituyan las que se han desplomado como consecuencia de la especulación financiera. La adquisición de tierras para la especulación inmobiliaria se ha convertido en una inversión bastante atractiva para bancos y fondos de inversión.

El Grupo de Alto Nivel de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas destaca en su informe *Tenencia de la tierra e inversiones internacionales en agricultura* que

“La ‘especulación’ en cualquier activo implica la adquisición del mismo en la expectativa de que su valor aumente, en lugar de planificar inversiones productivas a largo plazo. La información disponible sugiere que numerosas transacciones de tierras no han sido seguidas de una inversión productiva; únicamente el 20% de las inversiones que se han anunciado se destinan en realidad a la producción agrícola sobre el terreno (Deininger *et al.*, 2011). La especulación podría ser una de las razones subyacentes a este respecto”.

Las multinacionales del sector agropecuario también están adquiriendo tierras en los países pobres. Las principales inversiones son en proyectos de agrocombustibles. En la medida en que los alimentos son tratados como *commodities*, es decir, productos con los que se especula en las bolsas de valores, sus precios han aumentado y, con ello, ha crecido el interés de la banca internacional en las tierras agrícolas. El magnate de las finanzas George Soros afirmó en junio de 2009 que

“la tierra agrícola va a ser una de las mejores inversiones de nuestros tiempos. Eventualmente, por supuesto, los precios de los alimentos serán lo suficientemente altos como para que el mercado se inunde con la producción en nuevas tierras o con nuevas tecnologías, o con ambas, y este gran mercado se acabe. Pero eso está aún muy lejos¹⁴”.

Para que en Colombia haya seguridad alimentaria es necesario que el país produzca los alimentos que demanda su población, es decir, que produzca para el mercado interno. La adquisición de tierras agrícolas por inversionistas extranjeros lesiona este principio, porque la principal finalidad de estas apropiaciones – sea de Estados o de empresas – es la de abastecer mercados externos, dejando de lado las necesidades de los colombianos.

Los gobiernos que están adquiriendo tierras en otras naciones lo hacen porque no son autosuficientes y necesitan hacerse al control de grandes extensiones de tierra en el extranjero para producir en ellas lo que no pueden producir en sus territorios. Los inversionistas privados también adquieren tierras para exportar alimentos, dado que su intención es la de aprovechar los altos precios internacionales. Los fondos de inversión y la banca multinacional se mueven en búsqueda de la máxima tasa de ganancia, por lo que para ellos los mercados extranjeros son más atractivos.

Si la comida que se produce en el país no está dirigida principalmente a la demanda interna, Colombia queda expuesta a perder la capacidad de alimentar a su población, lo que significa una grave pérdida de la seguridad alimentaria y una violación de las normas constitucionales.

El artículo 65 de la Constitución dispone que “la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como

¹³ *Ibid* pág. 3.

¹⁴ Citado por GRAIN, “Los nuevos dueños de la Tierra”, octubre de 2009. En: www.grain.org/acontrapelo/

también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras”. Esta norma consagra el principio de la seguridad alimentaria, obligando al Estado a proteger e impulsar la producción de alimentos.

Aunque la Constitución no lo diga, se entiende que dicho deber está orientado a la satisfacción de las necesidades del mercado interno, dado que no sería lógico que la norma constitucional privilegiara la exportación de comida. De acuerdo con la Sentencia T-506 de 1992, jurisprudencia reiterada en la Sentencia C-864 de 2006, “se vulnera el deber de seguridad alimentaria reconocido en el artículo 65 del Texto Superior, cuando se desconoce ‘el grado de garantía que debe tener toda la población, de poder disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones futuras”¹⁵ (subrayado fuera del texto). La población a la que se refiere este fallo es la sociedad colombiana, luego el mandato constitucional debe entenderse en el sentido de que en la producción de alimentos debe primar el mercado interno.

La pérdida de la seguridad alimentaria no solo viola el derecho a la alimentación de los colombianos, sino que también lesiona la soberanía nacional, es decir, el derecho de los pueblos a autodeterminarse, a decidir autónomamente las políticas que deben regir sus relaciones políticas, económicas y sociales de acuerdo con lo que mejor les convenga. La relación entre seguridad alimentaria y soberanía nacional fue explicada por el expresidente de Estados Unidos George W. Bush en los siguientes términos:

“Es importante para nuestra nación cultivar alimentos, alimentar a nuestra población. ¿Pueden ustedes imaginar un país que no fuera capaz de cultivar alimentos suficientes para alimentar a su población? Sería una nación expuesta a presiones internacionales. Sería una nación vulnerable. Y por eso, cuando hablamos de la agricultura (norte)americana, en realidad hablamos de una cuestión de seguridad nacional”. (G.W. Bush, *The Future Farmers of America* Jul.27.01, Washington).

Con el control de los extranjeros sobre la comida que el país necesita, aumenta la dependencia de Colombia en la producción extranjera, quedando muy vulnerable a imposiciones y presiones del exterior. Si la alimentación de los colombianos pasa a depender de lo que se decida en el extranjero, la Nación se verá obligada a someterse a imposiciones foráneas. Por esta razón la defensa de la soberanía nacional es otro principio violado por la Ley Urrutia-Zidres.

Una de las cosas más graves que tiene la Ley Urrutia-Zidres es que se emplea para ocultar el desastre agropecuario. Se dice que las tierras son insuficientes y por eso toca ir a la Altillanura. En Colombia hay tierras de sobra y subutilizadas. Se tienen 15 millones de hectáreas en tierras fértiles, en zonas que están económicamente desarrolladas, sin necesidad de ir a zonas lejanas, al lado de Venezuela, donde escasean las vías y todo tipo de infraestructura dizque a “desarrollar” el agro. En la Altillanura viven unas 140 mil personas, incluidos los indígenas, y este senador está porque se les respalde y se desarrollen, pero es cierto también que

en el resto de Colombia hay millones de compatriotas en condiciones terribles de existencia entonces acá hay que balancear. ¿Dónde un Estado pobre, más con esta crisis, hace los esfuerzos necesarios?

Son varios billones de pesos los que se necesitan para modernizar la Altillanura. Esa zona del país carece de carreteras, infraestructura básica, conexiones viales, vías primarias, secundarias y terciarias, etc. Y se habla de que allá está la nueva frontera agropecuaria del país. Sí en las zonas rurales más cercanas a los grandes centros urbanos la pobreza y el atraso productivo son regla, como lo demuestra el Censo Agropecuario, cómo es posible montar una agricultura que en el marco del libre comercio pueda competir con potencias que subsidian y que en el caso, por ejemplo, de EE.UU. y la Unión Europea su agro cuenta con subsidios por \$256 mil millones de dólares al año.

Se dice que en esa zona podrá expandirse el área para caña de azúcar, pero la sembrada en el Valle geográfico del río Cauca, a la que el gobierno le quiere eliminar los mecanismos de protección comercial, no puede competir con las importaciones, cómo lo va a hacer aquella que se siembre a 500 kilómetros de Bogotá. Esa zona del país además de no tener obras de infraestructura, escasea la mano de obra especializada, el suelo es complejo, tiene un régimen de lluvias y de veranos bien difícil y no hay energía eléctrica. ¿Por qué poner el énfasis en la Altillanura?, ¿o acaso no estará mejor la prioridad en el Píe de Monte Llanero?, ¿no estará la prioridad en las zonas más acá de la Altillanura? Estas preguntas se plantean como cuestionamientos para mirar dónde poner el énfasis de las políticas públicas y no como un argumento contra el desarrollo de esa parte de Colombia.

Aquí se habla de irse para la frontera con Venezuela y sembrar distintos productos. Fedepalma, por ejemplo, ha dicho que no hay paquete tecnológico para la palma en la Altillanura y que sí se va a desarrollarla hay que montar un ferrocarril. Las plantaciones son rentables solo a cierta distancia de los puertos de exportación. En el caso de la Teca, por ejemplo, a más de 170 kilómetros del mar los costos de los fletes no permiten el cierre financiero de los proyectos. De Puerto Carreño a Bogotá hay 971 kilómetros desde la frontera y de Bogotá a Buenaventura hay 500 kilómetros. Y de Puerto Carreño a Buenaventura hay 1.477 kilómetros. Entonces con esas distancias y con la pésima calidad de las carreteras colombianas y sin la existencia de red de ferrocarriles nacionales, ¿cómo es posible montar proyectos agropecuarios de exportación en la Altillanura?

Hay quienes dicen que allá se sembrarán productos para sacarlos por Venezuela. Atravesar el río Meta, que no es navegable, luego pasar el Orinoco y salir al Atlántico. ¿Ya se hizo el acuerdo con el gobierno de Venezuela? ¿Van a depositar la confianza y las posibilidades de sus negocios los cacao y transnacionales asentadas en Colombia en el gobierno venezolano? Recientemente el vicepresidente Vargas Lleras anunció grandes proyectos viales para la Altillanura y cuando este senador le pregunto por sus costos, las inversiones y los diseños, respondió que apenas se van a contratar los estudios. Es bueno recordar que en Colombia se gastaron más de cincuenta años en estudios para decidir la construcción del Metro de Bogotá, y todavía está en veranos. En 1998, aunque el Presidente Samper le

¹⁵ Sentencia C-864 de 2006.

pasó el cheque al gobierno distrital del doctor Peñalosa, el metro se embolató y lo cambiaron por dos buses pegados.

Lo que sí hay hoy en la Atillanura es un inmenso proyecto de especulación inmobiliaria. El Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia señaló cómo en Puerto Gaitán ha habido valorizaciones de la tierra del 3.000 por ciento. Con esas valorizaciones ¿será que sí se está pensando en proyectos agropecuarios? Si alguien va a ganar 3.000 por ciento en una especulación inmobiliaria le da lo mismo que haya agro o que no lo haya o que pierda la plata del siglo en la producción agropecuaria. Pero esta especulación complica todavía más la explotación agrícola en la Atillanura. ¿A cuánto debe ascender la rentabilidad de un proyecto agropecuario para que pueda saldar costos de la tierra que se valoriza en tres mil por ciento? Los riesgos de que en la Atillanura, con la Zidres, solo se estén fomentando proyectos de especulación inmobiliaria está latente. Los estudios sobre inversión extranjera en tierras muestran que no todos esos recursos se fueron a la producción y una porción significativa solo buscó capturar las rentas de las extraordinarias valorizaciones de la tierra. Como decía Mark Twain: “Compre tierra que de esa ya no hacen”.

Una ley para legalizar ilegalidades

Son varias las denuncias y estudios que demuestran la acumulación ilegal de baldíos (<http://bit.ly/1WK0rJk>). El caso de Cargill, la empresa agropecuaria más grande del mundo, es emblemático. Mediante 36 sociedades acumuló ilegalmente más de 52 mil hectáreas de tierras de origen baldíos, superando en 30 veces el límite establecido por la ley.

La Ley Zidres crea una excepción a la acumulación. Establece que la restricción de acumulación solo aplica para baldíos adjudicados bajo vigencia de la Ley 160 de 1994 (parágrafo 3º, artículo 3º). El artículo 72, inciso 9º, de la Ley 160 de 1994 señala que “Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región”. Sin embargo este límite solo aplicará, según la Ley Zidres, para los predios baldíos adjudicados después del 5 de agosto de 1994.

El artículo 28 de la Ley 153 de 1887 establece que “Todo derecho real adquirido bajo una ley y en conformidad con ella, subsiste bajo el imperio de otra; pero en cuanto a su ejercicio y cargas, y en lo tocante a su extinción, prevalecerán las disposiciones de la nueva ley.” Aunque un predio de origen en baldíos haya sido adjudicado antes de 1994, está sometido a lo dispuesto en la Ley 160. La Ley Urrutia-Zidres crea una excepción a esta disposición para legalizar las acumulaciones de baldíos entregados con anterioridad a la Ley 160 de 1994.

Agricultura por contrato y las falsas asociaciones

Ley Urrutia-Zidres regula la agricultura por contrato (artículo 3º), un modelo de negocio que detrás de falsas asociaciones le dice –así establece la ley en la regulación de los componentes que tendrán los proyectos productivos a desarrollar dentro de las Zidres– a los “socios” qué se produce y con qué paquete tecnológico,

cómo y a qué precio se vende, las condiciones del crédito, etc. Es decir, vuelve a la propiedad sobre la tierra no una fuente de libertad económica y política para el campesinado y los empresarios menores como sujetos de derechos, sino como unos siervos modernos.

También se viola el derecho de la libertad de empresa. Quienes estén en las Zidres deberán seguir los criterios de vocación agropecuaria de la UPRA, no podrán producir lo que quieran de acuerdo a sus decisiones de inversión y producción y les permita el régimen climático sino lo que les diga la administradora de la Zidres o la UPRA o ambas. La UPRA es una entidad adscrita al MinAgricultura que administra la vocación del suelo rural. Entre sus funciones legales (Decreto número 4145 de 2011) tiene: 3. Definir criterios y diseñar instrumentos para el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario, que sirvan de base para la definición de políticas a ser consideradas por las entidades territoriales en los Planes de Ordenamiento Territorial. 4. Planificar el ordenamiento social de la propiedad de las tierras rurales, definir los criterios y crear los instrumentos requeridos para el efecto. 6. Proyectar el comportamiento del mercado de tierras rurales y orientar su regulación con el fin de generar acceso eficiente y equitativo a las tierras.

Quienes participen en proyectos productivos –“asociativos” de las Zidres, como mínimo tendrán estos respaldos del Estado: crédito línea pequeños productores con FAG, seguros para la producción, incentivos –no dice cuales– para la empresa “asociativa”, etc. Incentivos que se reciben si vienen con siervos modernos (pequeños y medianos productores). En las Zidres se hace plan de formalización de tierras y de garantías a titularidad, pero estos siempre tienen el límite de la UAF para quienes no tienen tierra. Esto mientras en tierras baldíos en Zidres se pueden solicitar concesiones de tierras sin límite de extensión con duración de contratos hasta 25 años prorrogables a perpetuidad. Los proyectos productivos podrán realizarse mediante APP en las Zidres y de igual forma los predios de restitución de tierras, pueden ir a proyectos de Zidres.

La Constitución y sentencias de la Corte Constitucional establecen que el campesino es un sujeto de protección especial. Las medidas legales y de política pública no solo deben tender a darle la propiedad de la tierra, sino también a elevar su calidad de vida y medios para incrementar su libertad económica. La agricultura por contrato no es un camino para elevar las condiciones de vida del campesinado sino para someterlo a las imposiciones de operador-intermediario de los contratos que se celebren dentro de los proyectos productivos que se desarrollen en el marco de las regulaciones de las Zidres.

Sobre el tema, en carta remitida a la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, el doctor Andrés Bernal M., contralor delegado para el Sector Agropecuario (May.19.15), reseña los problemas estructurales del sector agropecuario: La elevada concentración de la tierra y la subexplotación de la tierra cultivable. También dice que hoy la orientación productiva de la agricultura y la garantía de la disponibilidad de alimentos para la población colombiana, muestra un evidente sesgo hacia la importación de alimentos básicos en la dieta de los colombianos frente al estímulo explícito a la producción de tropicales exportables.

El Contralor Delegado también señala que el Proyecto de Ley Urrutia-Zidres “no aborda las dificultades que ha tenido la filosofía de la “asociación” en la Ley 160 de 1994 y decide mantener en el ordenamiento legal tal esquema, sumando uno nuevo que se enfoca en resolver aspectos técnicos y financieros para el desarrollo de los proyectos, fundado en el mercado y la libre competencia.” Y sobre este tema comenta:

El Proyecto de Ley Zidres “formula patrones de asocianismo asimétricos, que no reconocen las limitaciones propias de un débil mecanismo de reforma agraria, en donde empresarios y campesinos no concurren en “igualdad de condiciones”. “El artículo 9º denominado “aportes”, permite a la empresa asociativa adquirir o recibir en aporte predios para completar el área del proyecto requerida. Sin embargo, aquellos predios que no ingresen al esquema, son forzados a soportar unos “lineamientos productivos” que se fijarán por acto administrativo de la UPRA”.

“El Gobierno nacional anuncia que el modelo propuesto inducirá a los empresarios a “ejercer el papel de agente de transformación productiva de los trabajadores agrarios”, en el entendido que un conjunto de factores e incentivos para promover las asociaciones favorecerán el desarrollo de los proyectos productivos. Esta nueva alianza de campesinos empresarios, dependerá en buena medida de la importancia del conocimiento empresarial”.

“El campesino que logra incorporarse en los proyectos productivos/asociativos, de la mano de un ejecutor que funge como socio capitalista, no cuenta con instrumentos para permanecer aliado en condiciones de igualdad, dado que los mecanismos creados en el proyecto de ley no reconocen ni compensan una posible asimetría”.

“Si bien la entrega de los terrenos baldíos bajo modalidades contractuales no traslaticias de dominio, no hace propietario al ejecutor, tampoco asegura que la destinación de la contraprestación, sea en cumplimiento de los objetivos de garantizar un mejoramiento en la calidad de vida de los campesinos”.

Este proyecto deja de lado al campesino como “sujeto constitucional de reforma agraria”.

El analista Aurelio Suárez M., miembro de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas, dice sobre las Zidres:

“En las Zidres, como concesión, la tierra se otorga con un canon de arriendo –casi nominal– y con un multiplicador mayor, cuando se contabiliza el “costo de oportunidad”. Este es el que asume todo propietario –aquí el Estado o los campesinos “asociados”– cuando en cada cosecha renuncia a las demás opciones productivas. Mientras más dure el contrato de un cultivo, más se acumulará este costo a favor del “gestor” que usufructúa el proyecto.

“Los “gestores” no reciben solamente dicho incentivo. También administran el crédito, compran los insumos y fijan los precios de compra del género respectivo en los contratos de “asociación”. Tal “asociatividad” es la “agricultura por contrato”, ingeniada por Cargill y replicada en Colombia por firmas criollas y multinacionales en la palma, con bastantes experiencias fallidas, y en el tabaco. A contramano de lo que propala el

discurso oficial, el protagonista de las Zidres no es el campesino, siervo del siglo 21, es el “gestor”.

“Uno gana, el otro pierde. El “gestor” se beneficia de la renta asegurada de su inversión cuando comercializa los productos; de la absorción que del costo de oportunidad hace el dueño de la tierra (bien el Estado o los campesinos “asociados”), de la comisión de administración del proyecto y del rédito del trabajo asalariado. El campesino carga con los costos de producción, incluido el pago del crédito, y recibe el valor de la compra de sus frutos, convenido previamente, y que puede no cubrirle todos los importes. Y el Estado toma el canon de arriendo de la concesión. En la economía de las Zidres, el “gestor” concentra la remuneración que otros le trasladan”. (<http://bit.ly/1tULnOg>)

Esta ley señala que los proyectos productivos que asocien a pequeños y medianos propietarios recibirán mayores respaldos estatales y que los trabajadores sin tierra que aspiren a ser sujetos de adjudicación de baldíos incluidos en las Zidres tendrán mayores posibilidades de ser adjudicatarios. Pero estas medidas no les dan garantías ante contratos asimétricos o abusivos con el operador del proyecto, que bajo este modelo se convierte en el principal actor, quien a los productores pequeños les trasladará los riesgos inherentes a la producción agropecuaria.

Sobre medidas como las propuestas en los artículos 3º y 13 de la Ley Urrutia-Zidres, en las cuales se “asocia” al campesino o se le convierte en mero rentista vía aporte en tierra del proyecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-644 de 2012, ya citada, dice:

“en la medida en que al convertir al campesino en accionista se le desvincula de su relación con la tierra, con lo cual se favorece el desplazamiento del trabajador campesino a las zonas urbanas, pues tal como lo plantea la norma, se asegura a este dividendos, más no se le garantiza la posibilidad de participar y contribuir con su trabajo al proyecto productivo o de asegurarle el reintegro del aporte, esto es, la devolución del predio al finalizar el proyecto productivo, la liquidación de la sociedad o retiro voluntario de aquella desnaturalizando los propósitos que llevaron en su momento al Estado a adjudicar baldíos o a invertir sus recursos en la entrega directa de subsidios.

“Empresarios de macroproyectos productivos, anula para el campesino en varias zonas del país su economía tradicional de subsistencia a partir del autoabastecimiento, así como encarece su forma de vida.

Los artículos de la Ley Urrutia Zidres que se vienen analizando en este aparte regulan lo que el gobierno ha denominado alianzas productivas entre campesinos que se han beneficiado de programas de reforma agraria y grandes inversionistas del agronegocio, nacionales y extranjeros. Se trata de un nuevo intento del gobierno por revivir los artículos 60 y 62 del Plan Nacional de Desarrollo que fueron declarados inconstitucionales mediante la Sentencia C-644 de 2012.

Las restricciones de la Ley 160 de 1994 buscan evitar que grandes inversionistas se apropien de las tierras que el Estado les ha entregado a los campesinos en el marco de los programas de reforma agraria. El artículo 72 de la Ley 160 de 1994 dispone que, después de su adjudicación, los bienes originalmente baldíos deben seguir siendo pequeñas propiedades, lo suficientemen-

te grandes para que una familia campesina pueda vivir dignamente. Se trata de dos prohibiciones. La primera consiste en que nadie puede comprar bienes originalmente baldíos si con ello el tamaño de la propiedad del comprador supera el de una Unidad Agrícola Familiar. La otra prohibición consiste en que los baldíos adjudicados no pueden usarse como aporte a una sociedad si con ello se consolida una propiedad superior a una UAF. La Ley 160 también señala que los beneficiarios del subsidio integral de tierras no pueden vender su predio dentro de los 12 años siguientes de su adquisición.

La finalidad de estas prohibiciones es garantizar que, después de su adjudicación, las tierras públicas sean asequibles a los trabajadores agrarios. Si después de un determinado tiempo el adjudicatario de un baldío decide venderlo, quien lo adquiera no puede quedar con una propiedad superior al tamaño de una UAF. Es decir, el único que puede comprar un bien que fue baldío es una persona que no tenga tierra. Esta restricción garantiza que los únicos habilitados para comprar bienes originalmente baldíos sean personas que no tuvieran tierra, es decir, trabajadores agrarios. Por otro lado, si el adjudicatario decide aportar el bien a una sociedad, con dicho aporte no se puede consolidar una propiedad superior a una UAF, con lo que se evita que los baldíos y los predios entregados a través del subsidio integral de tierras se usen para incrementar el tamaño de las propiedades.

Estas restricciones garantizan que las tierras entregadas a través de programas de reforma agraria se mantengan siempre bajo la forma de pequeñas propiedades. De esta manera, aun después de que las tierras públicas salgan del dominio estatal, su estructura se mantendrá dentro de la capacidad de compra de los trabajadores agrarios, es decir, pues no pueden englobarse en grandes propiedades.

Las prohibiciones de la Ley 160 de 1994 son una expresión del mandato constitucional que obliga al Estado a garantizarles a los trabajadores agrarios el acceso progresivo a la propiedad de la tierra. Así lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-644 de 2012:

“La Ley 160 de 1994 tiene como propósito crear un sistema normativo e institucional para cumplir con los mandatos constitucionales destinados a proteger la población campesina, tanto en lo que se refiere al acceso a la propiedad de la tierra, como a los demás derechos y bienes jurídicos que mejoren sus condiciones de vida, su capacidad productiva y su patrimonio”. Por tal razón, los campesinos de escasos recursos aparecen como beneficiarios directos y principales de la Reforma Agraria y en ese marco de carácter subjetivo se estructuran medidas específicas dispuestas para asegurar a estos la propiedad”.

Respecto a la prohibición de la Ley 160 sobre las tierras entregadas a través del subsidio integral de tierras, la Corte afirma que “se imponía una importante restricción que pesaba sobre la libre disposición del terreno, en la medida en que como lo establecía el artículo 25 de la Ley 160 de 1994, se prohibía dentro de los doce (12) años siguientes al otorgamiento del subsidio la venta del predio, salvo que contara con la autorización expresa e indelegable del Incora después Incoder y que además el comprador tuviese también la condición de sujeto de reforma agraria”.

Agrega la Corte que “bajo el contexto de una Reforma Agraria que pretendía asegurar el acceso a la tierra a los trabajadores del campo, así como a su distribución equitativa, tales límites operaban como garantía 1) a la propiedad rural para campesinos de escasos recursos, 2) a la no concentración de la tierra, y 3) como modo de asegurar que los esfuerzos del Estado por conseguir tierra para la población campesina y asegurar toda una infraestructura de apoyo tecnológico y financiero no terminara en fracaso o en manos de actores económicos con capacidad de proveerse sus propias tierras y por tanto no llamados a ser destinatarios especialmente protegidos de la mencionada reforma”.

Sobre las normas de la Ley 160 que prohíben vender predios originalmente baldíos o aportarlos a una sociedad si con dichas operaciones se constituían propiedades superiores a una UAF, al corte señala que “con tal medida se garantiza la permanencia de la titularidad campesina sobre predios adjudicados, piezas con las cuales se articula el mandato de igualdad material, de apuesta por el crecimiento y desarrollo sostenible desde la protección de derechos y libertades económicas. (...) La prohibición de enajenar o aportar inmuebles cuando con ello se superara la Unidad Agrícola Familiar tenía como objetivo hacer más democrático el acceso a la tierra a través de un mecanismo jurídico que preservara la propiedad en manos de campesinos de escasos recursos de manera tal que las enajenaciones tuviesen lugar entre estos, con lo cual se asegurarían los fines de la reforma agraria y se reducirían los riesgos de concentración de la propiedad rural, siempre que tal propiedad estuviese acompañada técnica y financieramente para asegurar su productividad”.

Como lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-644 de 2012, este modelo hace parte de las “tendencias económicas de acumulación de la tierra en el mundo”, pues está calculado para que grandes empresarios, nacionales y extranjeros, se apropien de inmensas extensiones de tierras. El acaparamiento de las tierras es un fenómeno mundial que consiste en la apropiación por parte de grandes inversionistas de extensas superficies de tierras agrícolas. Sin importar si los inversionistas son nacionales o extranjeros, el acaparamiento lesiona la seguridad alimentaria y los derechos de los campesinos y empresarios no monopolistas, que pierden el derecho a acceder a la propiedad rural y a otros recursos.

El acaparamiento de tierras produce las mismas consecuencias que la extranjerización de las tierras. Se trata de una política regresiva que apunta a que grandes inversionistas se apropien de las tierras del país. En particular, las alianzas propuestas por el gobierno concentrarían la tierra y los demás recursos del agro en monopolios nacionales y extranjeros, en detrimento de los derechos de los campesinos colombianos y de los empresarios no monopolistas.

Como lo reconoció la Corte Constitucional en la Sentencia C-644 de 2012, las alianzas propuestas por la Ley Urrutia-Zidres no son la expresión de un acuerdo de voluntades entre iguales. Es notorio que se trata de alianzas en las que el poder económico de los inversionistas y de los gestores-administradores es muy superior al de los campesinos. Por lo tanto, los campesinos tendrían que someterse a las condiciones que fijen los inversionistas y la UPRA, un súper poder que puede ser

fácilmente capturado por los inversionistas, sin que el proyecto del gobierno les garantice una verdadera participación en las decisiones de los proyectos productivos que se adelanten en sus predios. Los campesinos quedarían marginados a un segundo plano, perdiendo el poder de definir qué se debe hacer con sus tierras.

Las alianzas-proyectos productivos propuestas en este proyecto son una nueva forma de despojo. Porque a pesar de que los campesinos no pierden la propiedad sobre la tierra, sí pierden el poder y la libertad para decidir qué se debe hacer en sus predios. El proyecto no solo deja en un segundo plano a los campesinos, también lesiona a los empresarios nacionales no monopolistas. Como se explicó, el acaparamiento de tierras no sólo concentra la propiedad rural en unos cuantos, otros recursos como el crédito agropecuario se concentrarían en enormes monopolios, desplazando al empresariado nacional.

El gobierno defiende esta propuesta señalando que sin este tipo de alianzas el campo no se puede modernizar y no se podrá aumentar la productividad. Sin embargo, numerosos estudios señalan que la pequeña y mediana propiedad pueden ser aún más productivas que la gran propiedad. La FAO en el estudio *Tenencia de la tierra en inversiones de la tierra*, señala: “Este informe no se enfoca en analizar las vías para la modernización de la agricultura. La producción agrícola se puede realizar a través de predios de distintos tamaños y usando distintos métodos. En muchas partes del mundo se ha demostrado que la producción campesina es altamente dinámica y responde a las fuerzas del mercado, y no se debe asumir que la producción a gran escala es la única vía”.

El informe *“Tenencia de la tierra e inversiones internacionales en agricultura”* del Grupo de Alto Nivel de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas aclara con precisión que la gran propiedad no garantiza una mayor productividad en el sector agropecuario. De acuerdo con este estudio, “es un hecho ampliamente reconocido que se necesita una mayor inversión en la agricultura para aumentar los rendimientos como un modo de mejorar la seguridad alimentaria en numerosas zonas del mundo. La inversión internacional en terrenos ¿puede incrementar la productividad agrícola y los medios de vida rurales? Los datos disponibles hasta la fecha sobre esta “carrera por la tierra” muestran muy pocos casos en los que esto ha ocurrido. Más bien, la inversión a gran escala está menoscabando la seguridad alimentaria, los ingresos, los medios de vida y el medio ambiente de la población local”.

No es cierto entonces que la única forma de aumentar la productividad en el agro sea con el modelo propuesto por el presidente Santos. Sobre la productividad de la pequeña propiedad en Colombia, Rudolf Hommes resaltó los siguientes resultados de un estudio de Fedesarrollo:

“El estudio confirma que los predios más productivos son los más pequeños. Hace referencia a estudios recientes que estiman que la producción campesina contribuye a la producción agrícola nacional entre el 50 y el 68 por ciento del total y que el 35 por ciento del consumo de los hogares colombianos es en productos alimenticios que provienen de la economía campesina. Si se tiene en cuenta que los predios más pequeños,

que representan el 94,2 por ciento de los productores, poseen solamente el 29,6 por ciento de la tierra, necesariamente son más productivos que los de mayor tamaño, que ocupan el 70,4 por ciento restante y producen menos del 50 por ciento del total del sector”.

Una norma es regresiva cuando retrocede en la protección de un derecho constitucional. El Proyecto Urrutia-Zidres es regresivo con respecto al derecho de los trabajadores a acceder a la propiedad de la tierra. Desde la Ley 135 de 1961 los baldíos se usaron para adjudicarles tierras a los campesinos pobres, bajo la idea que las tierras del Estado debían adjudicarse para democratizar la propiedad rural.

La Ley 160 de 1994 impuso nuevas restricciones que, como se explicó, buscan evitar que grandes propietarios se apropien de las tierras entregadas en el marco de los programas de reforma agraria. En la Sentencia C-644 de 2012 la Corte Constitucional consideró que estas restricciones son una conquista de los trabajadores agrarios, por lo que son regresivas las normas que, directa o indirectamente, las eliminan en beneficio de lo que el gobierno llama “inversionistas cualificados”.

El proyecto señala que en los Proyectos Zidres podrán participar inversionistas de todos los tamaños y que se dará cierto trato más especial a las alianzas productivas con participación de pequeños y medianos propietarios. Los proyectos en los que participen campesinos serán objeto de apoyo por parte del Gobierno nacional, mediante líneas especiales de crédito, garantías especiales del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), entre otros”.

De acuerdo con lo anterior, el Estado les dará mayores beneficios a los campesinos que acepten las alianzas con inversionistas calificados. En la práctica el proyecto obliga a los beneficiarios de los programas de reforma agraria a “asociarse” con inversionistas nacionales y extranjeros. Estas alianzas despojan al campesino de sus propiedades porque perderán el poder de decidir qué se debe hacer con sus tierras, así mantengan el derecho de dominio. Los pequeños propietarios tendrán una participación marginal en estos proyectos, dado que la propuesta del gobierno no les garantiza los mínimos que exige la Corte Constitucional.

De acuerdo con la Sentencia C-644 de 2012 “el orden constitucional establecido con relación al campo destaca al campesino como sujeto de especial protección constitucional, como personas vulnerables por sus condiciones sociales y económica. (...) Con todo, esta precisión debe servir para entender el valor que los trabajadores de la tierra poseen en el Estado colombiano y para su discurso constitucional. Por todo ello, el campesino y su relación con la tierra debe privilegiarse y hacer parte de las prioridades de políticas económicas de intervención, en pos de incorporarlos en los procesos productivos y los beneficios del mercado y el ejercicio de las libertades económicas y empresariales”.

El modelo de alianzas entre pequeños y medianos propietarios con un operador- intermediario es una aplicación del modelo Cargill de agricultura por contrato, aplicado en Colombia por Indupalma, con pésimos resultados para los propietarios y jugosos ingresos para el operador. Respecto al modelo Cargill, Aurelio Suárez explica (<http://bit.ly/1yQcEW9>):

“En los inicios del siglo XXI se proclamó “un nuevo Cargill” con el objetivo de convertirse en el primer proveedor de soluciones para los consumidores de alimentos y productos agrícolas. Destacando que la nueva modalidad es la “cooperación” y la “asociación”, habla de “centrar esfuerzos (...) en ayudar al hombre del campo a comercializar sus productos hasta facilitar el manejo de la cadena logística de suministros y riesgos a los clientes de alimentos”.

“Kneen explica el trasfondo de estas manifestaciones altruistas de Cargill. “Lo que realmente está haciendo es crear la política agrícola desde la base (...) ayudar al agricultor a cultivar más de lo que Cargill necesita como ‘insumos’ para comercializar y procesar, y al ayudarlos a vender ‘su producto’ en el sistema mundial sobre el cual ejerce considerable control (...) está construyendo el tipo de sistema agrícola por el cual puede obtener el mejor beneficio”. La clave para la construcción de ese sistema es el uso de su enorme “palanca de capital”, y es, a la vez, proveedor de insumos y “garantía de compra”, claro está, bajo los parámetros ya descritos, riesgos y costos para los productores y beneficios para el “gigante”.

“Una forma de operación de este sistema, en el caso del sector de la carne en Estados Unidos, se describe así. “Cargill vende semillas y químicos a los agricultores, compra sus granos, los transporta a los cebaderos de Cargill, mata al ganado y vende la carne” y la conclusión es casi obvia, “las llamadas eficiencias del mercado son ganancias extraídas de los ganaderos que no pasan a los consumidores”. Así sucedió entre 1998 y 2008 con el precio de la carne molida, comprada a los ganaderos, ajustado por la inflación, a 90 centavos de dólar, y vendida a los consumidores a 2,50 dólares.

“Este sistema, llamado “agricultura por contrato”, está debidamente promocionado bajo el nombre *Pro-pricing Contract* en publicaciones de Cargill. La esencia es que, dado que Cargill tiene información de mercado y análisis global, el agricultor o productor puede firmar distintas modalidades de contrato, personalizado, con precios fijos a futuro, inscribiendo el 50% de su producción esperada y transándola por anticipado. “Queda amarrado” y, mientras más lo sea, recibe mayores “garantías”. En la actualidad, a quienes firman para 2015, antes del 15 de octubre de 2013, se les aseguraría un precio piso. Desde luego, nada se dice del techo, cotización que Cargill controla.

“El arbitraje de Cargill de los mercados agrícolas es imposible sin los subsidios estatales existentes en Estados Unidos, Europa, Brasil y Japón. La inmortalidad de estos operadores del agronegocio está anclada ahí, se soporta en mecanismos de comercio como el dumping; no en vano, Cargill es el primer exportador de granos de Estados Unidos y del mundo. En últimas son los primeros beneficiarios de la agricultura subsidiada y el vehículo expedito para eliminar excedentes de los poderosos en los mercados externos”.

Respaldo en los subsidios del Estado y cobrando el ¡8 por ciento! de los ingresos operacionales del proyecto, Indupalma desarrolló en el Magdalena Medio la agricultura por contrato. Los propietarios de la tierra corren todos los riesgos, Indupalma les provee asistencia técnica, semillas, insumos, etc., facilita las operaciones de crédito de los bancos pero no pone en riesgo su patrimonio mientras los agricultores hipotecan sus

tierras y define los precios de compra al productor y las formas de comercialización de los productos. Los propietarios de la tierra terminaron de siervos modernos de Indupalma y solo recibiendo ingresos por la vía de un trabajo mal pago mientras el intermediario- operador capturó gran parte de las rentas de la tierra y del trabajo sin correr riesgos patrimoniales de ningún tipo. Estas son las asociaciones de la zorra con la gallina. (Ver debate de este Senador al respecto: <http://bit.ly/20FETCs>)

Las alianzas planteadas en el proyecto de ley relegan al campesinado a un segundo plano, produciendo el mismo efecto de las normas del PND declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, que al respecto afirmó: “Es así como con las reformas introducidas, los campesinos adjudicatarios pasan a un segundo plano para priorizar a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras con capacidad jurídica y económica para formular proyectos de desarrollo agropecuario o forestal, a partir de una exposición de motivos casi inexistente”.

Otro ejemplo de las medidas inicuas de la Ley Urrutia Zidres es la consignada artículo 8º, donde se señala como a los grandes inversionistas o entiéndase a los operadores- intermediarios de proyectos “asociativos”, no a los campesinos ni a los pequeños y medianos empresarios, se les garantiza protección ante cambios en las leyes agrarias, de fomento agroindustrial y de incentivos tributarios, modificaciones a las que podrán acogerse si les resultan rentables. Esta opción solo se les da a ellos y no a la parte débil de la cadena, como los campesinos, y los empresarios, los cuales juntos tienen que asumir todos los riesgos de la producción agropecuaria. Las Zidres también serán un lugar que se consumirán los recursos públicos, dejando sin estos a las zonas rurales ubicadas por fuera de allí.

La violación del principio de la reserva legal

La Constitución señala que ciertas materias solo pueden ser reguladas por el legislador, es decir, el Congreso es el único órgano competente para determinar el marco jurídico que debe regir una materia específica. La jurisprudencia ha denominado a este fenómeno Reserva Legal. Por ello, la ley es inconstitucional si faculta al ejecutivo a regular aspectos que deben ser regulados por el legislador, pues se violarían los presupuestos básicos de la democracia. Al respecto la Corte Constitucional se pronunció en los siguientes términos:

“La reserva de ley en ciertos asuntos ha sido un criterio estudiado en varias ocasiones por la jurisprudencia. La Sentencia C-474 de 2003 determinó que la Constitución radica en el Congreso la cláusula general de competencia (C. P. artículo 150 ords. 1 y 2)¹⁶. Esto significa que en principio las reglas a las cuales se sujeta la sociedad son expedidas por el Congreso, mientras que el Presidente ejerce su potestad reglamentaria para asegurar la debida ejecución de las leyes (C. P. artículo 189 ord. 11).

Este reparto general de competencias normativas entre la ley y el reglamento responde a importantes finalidades, tal y como esta Corte lo ha indicado en va-

¹⁶ Ver, entre muchas otras, las Sentencias C-234 de 2002, C-1191 de 2000, C-543 de 1998, C-568 de 1997, C-473 de 1997, C-398 de 1995 y C-417 de 1992.

rias oportunidades¹⁷. Así, la Sentencia C-710 de 2001, indicó que esa estructura de competencias atiende al desarrollo del principio de división de poderes y a la necesidad de que el derecho, además de ser legal, sea democráticamente legítimo (C. P. artículos 1º, 2º, 3º y 113). La legitimidad del derecho se encuentra vinculada al principio democrático de elaboración de las leyes. Las normas que rigen una sociedad deben ser el resultado de un procedimiento en el que se garanticen en especial dos principios: el principio de soberanía popular, y el principio del pluralismo”.

El hecho de que el Constituyente haya establecido una reserva legal para ciertas materias no implica que el legislador sea el único competente para regularlas, ni que al ejecutivo le quede por completo prohibido expedir algún tipo de regulación. Por el contrario, la potestad reglamentaria propia del ejecutivo le permite reglamentar una ley con el objeto de materializar los fines perseguidos por la norma.

Lo que sí es contrario a la Constitución es que el legislador regule una materia que es objeto de reserva legal en términos tan amplios y ambiguos que le dé un gran margen de libertad al ejecutivo para establecer el marco jurídico que deberá regir la materia. Por lo tanto, una ley que regule una tema que es objeto de reserva legal debe contener al menos unas pautas y criterios mínimos que limiten la potestad reglamentaria del ejecutivo. La falta de ellos supone la inconstitucionalidad de la norma.

Sobre este tema la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones. Así, en la Sentencia C-675 de 2005 la Corte señaló lo siguiente:

“Por otra parte, esta corporación ha señalado que el ejercicio de la potestad reglamentaria requiere la existencia previa de un contenido o una materia legal que pueda ser reglamentado, y que la autoridad que expide la reglamentación respete el mismo, así como también el texto de las demás leyes y, con mayor razón, el de la Constitución”.

Y en la Sentencia C-734 de 2003 señaló:

“Cabe recordar, de otra parte, que la Corte ha hecho énfasis igualmente en que si bien no puede exigirse al Legislador, sea este ordinario o extraordinario, que regule en detalle las materias que de acuerdo con su competencia le corresponda reglar –en razón de las consideraciones de orden fáctico y técnico a tomar en cuenta–, este no puede dejar de sentar unos parámetros generales que orienten la actuación de la administración.

Ha dicho en efecto la Corte que un elemento esencial para que se pueda ejercer la facultad reglamentaria es la de la preexistencia de un contenido material legislativo que sirva de base para el ejercicio de dicha potestad”.

Finalmente en la ya citada Sentencia C-530 de 2003 la Corte se pronunció sobre el tema en los siguientes términos:

“Además, esta Corte ha precisado que ‘la extensión del campo para ejercer la potestad reglamentaria no la traza de manera subjetiva y caprichosa el Presidente de

la República, sino que la determina el Congreso de la República al dictar la ley, pues a mayor precisión y detalle se restringirá el ámbito propio del reglamento y, a mayor generalidad y falta de estos, aumentará la potestad reglamentaria’. Sin embargo, lo que no puede el Legislador es atribuir integralmente la reglamentación de la materia al Gobierno, pues el Congreso se estaría desprendiendo de una competencia que la Carta le ha atribuido. Por ello este Tribunal ha señalado que el desarrollo de la potestad reglamentaria por el Gobierno exige que la ley haya configurado previamente una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual, el Gobierno puede ejercer la función de reglamentar la ley con miras a su debida aplicación, que es de naturaleza administrativa, y está entonces sujeta a la ley. Y es que si el Legislador no define esa materialidad legislativa, estaría delegando en el Gobierno lo que la Constitución ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley”.

En conclusión, una reserva legal impuesta por la Constitución exige que el legislador establezca el marco jurídico aplicable a una materia en términos claros, que impidan que el ejecutivo pueda regularla sin ninguna limitación.

Y en relación con los baldíos, en la Sentencia C-644 de 2012 la Corte fue enfática en señalar que las normas que apruebe el Congreso sobre baldíos debe tener una “regulación suficiente” que restrinja al máximo la discrecionalidad del gobierno para legislar por la vía de los decretos reglamentarios. En esta oportunidad el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional sentenció: “De allí que la definición de todos los elementos que incidan en la disposición y adjudicación de baldíos deba ser materia definida por el legislador en leyes ordinarias específicamente dedicadas al sector rural y no dejada al arbitrio del gobierno de turno, con el riesgo que ello entraña para la seguridad jurídica de los habitantes del campo y la estabilidad macroeconómica”.

La Ley Urrutia-Zidres viola el principio de reserva legal en cinco ocasiones. Le entrega facultades legislativas, con amplio marco de acción, al gobierno nacional: 1. El Ministerio de Agricultura reglamentará, sin parámetros definidos en esta ley, las formas de participación de inversión nacional y extranjera y cómo estas no deben afectar la seguridad, soberanía y autonomía alimentaria (parágrafo 5º del artículo 3º). 2. Le da la potestad para que determine las condiciones de los instrumentos financieros que el Gobierno nacional cree o desarrolle apoye o estimule la satisfacción de necesidades de pequeños productores vinculados a proyectos productivos en Zidres (parágrafo 3º artículo 7º). 3. El gobierno reglamentará las condiciones de los contratos de concesión o arrendamiento de baldíos dentro de las Zidres (inciso 2º artículo 13). 4. Las contraprestaciones económicas de los contratos sobre baldíos las determina el gobierno (no establece porcentajes mínimos ni otro mecanismo ni criterios para establecerlos). (Inciso 1º artículo 14). 5. Para la aprobación de proyectos productivos en Zidres, más allá de dar criterios sobre generación de inversión, empleo, aporte a la innovación, productividad, etc., no le dice cómo hacerlos operar ni que objetivos de distribución del ingreso buscar (inciso 1º artículo 20).

¹⁷ Ver, entre otras, las Sentencias C-234 de 2002 y C-710 de 2001.

Sobre la falta de consulta a los interesados y a las comunidades étnicas

El artículo 2º de la Constitución establece, entre otros, como fines esenciales del Estado “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”, precepto que no se ha cumplido en el trámite de la ley que se viene analizando. En la Comisión Quinta del Senado solo se hizo una audiencia pública, donde los asistentes se pronunciaron sobre el texto aprobado en la Cámara de Representantes, el cual presentó importantes modificaciones en el Senado.

Además, ni los alcaldes y sus organizaciones y de igual forma ni los gobernadores ni las asociaciones de concejales y diputados, ni las instituciones integrantes del Sistema Nacional Ambiental fueron invitadas a opinar sobre el contenido del proyecto de ley, a pesar de que afecta sus potestades constitucionales. En el trámite no han sido escuchadas, ni mucho menos tramitadas, las peticiones de organizaciones agrarias campesinas y de pequeños y medianos empresarios que se verán negativamente afectadas por las disposiciones de la ley.

En relación con la consulta previa a comunidades indígenas, un derecho constitucional y fundamental para ellas, no fue practicada a pesar de que la necesitaba. Al respecto la Procuraduría General de la Nación conceptuó el 10 de julio de 2015:

“En concepto de la Procuraduría la constitución de Zidres en los departamentos de Meta y Vichada afectan directamente a los pueblos indígenas allí asentados... Por lo anterior se recomienda someter a consulta previa el Proyecto [de Ley] Zidres”.

El debate en la Comisión Quinta del Senado

Del trámite en la Comisión Quinta del Senado vale la pena resaltar que el Ministro Juan Fernando Cristo, autor de la ley por el impedimento del Ministro Aurelio Iragorri, no hizo referencia alguna a que este proyecto de ley modifica la Ley 160 de 1994 en relación con la prohibición de acumular predios baldíos en una extensión superior a la de una UAF, con lo cual se abre el camino para legalizar las ilegales acumulaciones realizadas por parte de multinacionales e importantes grupos económicos nacionales. Tampoco se refirió a que la Ley Urrutia Zidres despoja a los campesinos de sus derechos constitucionales sobre los baldíos y a que este proyecto extranjeriza las tierras colombianas, poniendo en riesgo la soberanía política y alimentaria de la Nación. Sobre estos temas medulares el autor del proyecto de ley guardó silencio absoluto.

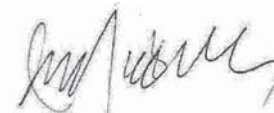
Quedo claro también en este trámite que las Zidres podrán constituirse a lo largo y ancho del territorio nacional, no solo en la Altillanura cómo ha querido darse a entender, y que con las medidas consignadas en su texto se creará un poderoso instrumento de ordenamiento territorial que restringirá el derecho a la propiedad de los campesinos y el de los pequeños y medianos propietarios empresariales de tierra rural.

Por último se debe resaltar que la Ley Urrutia Zidres fue apoyada y votada positivamente por los partidos políticos que integran la Unidad Nacional (Partido Liberal, Cambio Radical y La U) y por el Centro Democrático. Solo el senador autor de la presente ponencia, actuando en representación del Polo Democrático Alternativo, votó negativamente la ponencia positiva y el articulado propuesto por el santismo y el uribismo.

Proposición

En atención a lo expuesto, **doy ponencia negativa** al Proyecto de ley número 174 de 2015 Senado y 223 de 2015 Cámara, *por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)* y en consecuencia les solicito a los integrantes de la Plenaria del Senado de la República **archivar** el proyecto de ley en cuestión.

De antemano agradezco la atención que merezca la presente.



JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
COMISIÓN QUINTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Se autoriza el presente informe de ponencia negativa para segundo debate.



NORA GARCÍA BURGOS
Vicepresidente

DELCY HOYOS ABAD
Secretaría General

CONTENIDO

Gaceta número 1.002 - Martes, 1º de diciembre de 2015

SENADO DE LA REPÚBLICA
PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 62 de 2015 Senado, por medio de la cual se promueve, se fomenta, se regula, se orienta y se controla el aprovechamiento terapéutico y turístico de los balnearios termales y el uso de aguas termales.....	1
Informe de <u>ponencia negativa</u> al Proyecto de ley número 174 de 2015 Senado, 223 de 2015 Cámara, por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)	7