



# 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° 905

Bogotá, D. C., lunes, 9 de noviembre de 2015

EDICIÓN DE 16 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 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)*

Bogotá, D. C., 9 de noviembre de 2015

Doctor

MILTON RODRÍGUEZ SARMIENTO

Presidente de la Comisión Quinta

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 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 le solicito a los miembros de la Comisión archivar el proyecto de ley en mención, exponiendo los siguientes argumentos:

**El contenido del proyecto de ley Urrutia-Zidres**

Se está ante 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.

*¿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 rura-*

les sin tierra sus derechos constitucionales sobre los baldíos. En los artículos 60, 61 y 62, que la Corte Constitucional declaró inexequibles 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. Siendo Presidente Álvaro Uribe había dicho en un discurso pronunciado en La Fazenda que para poder montar haciendas de varios miles de hectáreas en la altillanura se debía reformar la UAF, pero que él no veía condiciones políticas para hacerlo. El Presidente Santos lleva seis intentos para legalizar las ilegales acumulaciones de baldíos y entregarles estas tierras públicas a magnates y transnacionales.

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 transnacionales 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

do 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 que fueron baldíos asignados a sujetos de reforma agraria 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 transnacionales.

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.

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 inexequibles (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.

Se trata pues de un proyecto de ley calculado por parte del Gobierno del presidente Juan Manuel Santos para violar la Constitución. Cosa que no cambia porque algunos abogados que dicen ser “sofisticados” estén inventándose maneras de violar la Constitución y la ley.

Por último, es preciso resaltar que aunque la Ley Urrutia-Zidres (Proyecto de ley número 174 Senado y 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 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 SMMLV, 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 en 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.

(...)

Como es sabido, atendiendo al sentido y alcance del artículo 58 de la Constitución, la adquisición y ejercicio de la propiedad privada puede ser susceptible de una serie de condicionamientos y cargas impuestos por el Estado, en razón de que la propiedad no se concibe como un derecho absoluto sino relativo, lo cual se deriva del principio constitucional solidarista de que ‘la propiedad es una función social que implica obligaciones’.

(...)

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 160/94 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 2°), 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”<sup>1</sup>.

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,

<sup>1</sup> Sentencia C-536 de 1997, M. P.: Antonio Barrera Carbo-nell.

cación 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 afectan los derechos que tienen los trabajadores agrarios sin tierra sobre los baldíos

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

De acuerdo con los criterios definidos en la Ley Urrutira-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 ocuparían las Zidres equivale al 24.5 por ciento de la oferta de baldíos conocida.

### Zidres. Ubicación posible



Fuente: UPRA.

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 Zidre, 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.

El artículo séptimo 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 séptimo 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 *séptimo 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)<sup>2</sup> 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 “los limitantes del acceso a la propiedad de la tierra, al capital, la tecnología y los mercados”, “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 campesinos.

“Estos procesos configuran la llamada “falla de reconocimiento” del campesinado; es decir, la falta de valoración y reconocimiento de un sujeto particular para dar paso a sus derechos y constitución de ciudadanía. Esta falla niega a su vez la redistribución de activos a favor del sujeto no valorizado y deriva también en una “falla de redistribución”, a partir de las cuales la sociedad no reacciona para integrarlo al desarrollo.

En épocas recientes, esta falla de reconocimiento tiene su expresión en las preferencias de las políticas públicas por los empresarios, a quienes se ve como los protagonistas de la integración a la dinámica global y sus exigencias de competitividad y eficiencia”<sup>3</sup>.

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 un 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 campesina<sup>4</sup>, por lo que “el campesinado sigue teniendo una participación relevante en la producción agropecuaria y de alimentos”<sup>5</sup>. 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, como se ha explicado, 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 Zidre. 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 de 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 seguridad alimentaria del país, no se establecen parámetros mínimos de esa compatibilidad como el de que la producción de alimentos tendrá como destino preferencial el mercado interno. Además, como se sabe, los TLC firmados con Estados Unidos 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 diciente, 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

<sup>2</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). “Colombia rural 2011 Razones para la esperanza”, septiembre de 2011.

<sup>3</sup> Ibid., Pág. 116.

<sup>4</sup> Ibid., Pág. 118.

<sup>5</sup> Ibid., Pág. 119.

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 si podemos invertir bien, si podemos dar seguridad jurídica y si podemos atraer inversión y llevar bienes públicos se puede convertir en una real despesa 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 Republica, 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 oriental<sup>6</sup>. 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 al planeta al establecer plantaciones gigantes donde antes solo había sabanas, selvas y pequeñas parcelas”<sup>7</sup>.

Un estudio de Fernando Barberi Gómez, Yesid Castro Forero y José 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”<sup>8</sup>.

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 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 compras”<sup>9</sup>.

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 mayo-

<sup>6</sup> BANCO MUNDIAL. *Rising Global Interest in Farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits?* septiembre, 2010, p. 35.

<sup>7</sup> 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>.

<sup>8</sup> Oxfam (2011).

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 3.

ría 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 detracción 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, Laos, 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 “desde la crisis financiera de 2007-2008, causada en gran parte por la especulación en una amplia gama de instrumentos financieros, ha habido preocupación por el hecho de que la inversión internacional en la tierra se haya convertido en otro capítulo en las carteras de las instituciones financieras. 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 ido 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. De acuerdo con el estudio *Negocios Transnacionales sobre Tierras Agrícolas del Sur* (ABR.01.2012), realizado por el Centro de Desarrollo y Medio Ambiente de la Universidad de Bern, el Centro de Cooperación Internacional para la Investigación Agrícola y el Desarrollo (Francia), el Instituto Alemán de Estudios Globales y la Coalición Internacional, el 34% de las adquisiciones de tierras por extranjeros ha sido para proyectos que no producen alimentos (Forestales, agrocombustibles) y el 26% de los proyectos han invertido en cultivos que pueden o no producir alimentos, como azúcar, maíz y palma de aceite.

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 lejos”<sup>10</sup>.

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.

Además, Colombia ha firmado y está negociando varios tratados de libre comercio y acuerdos de protección de inversiones que incluyen una cláusula

<sup>10</sup> Citado por GRAIN, “Los nuevos dueños de la Tierra”, octubre de 2009. En: [www.grain.org/acotrappelo/](http://www.grain.org/acotrappelo/)



conocida en el comercio internacional como prohibición de requisitos de desempeño. Esta norma impide que el Estado colombiano les imponga a inversionistas extranjeros cualquier tipo de condiciones, incluidas aquellas relacionadas con la producción de alimentos para el consumo interno. Con ello, el gobierno queda impedido para obligar a las empresas extranjeras a destinar parte o la totalidad de su producción a satisfacer las necesidades alimentarias de los colombianos, quedando en completa libertad para exportar todo lo que produzcan.

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 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’”<sup>11</sup> (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 ex presidente 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 los 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 esta 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. Si 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 siembra 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.

<sup>11</sup> Sentencia C-864 de 2006.

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 si sí se va a desarrollar 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 preguntó 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 veremos. En 1998, aunque el presidente Samper le 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 Altillanura 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 Altillanura. ¿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 Altillanura, con la Zidres, solo se estén fomentando proyectos de especulación inmobiliaria están latentes. 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 baldías, 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 3°, artículo 3°). El artículo 72, inciso 9°, 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**

La Ley Urrutia-Zidres regula la agricultura por contrato (artículo 3°), 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 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 cuáles– 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 baldías en Zidres se puede 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 asociacionismos 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 9° 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”, ingenia 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 Zidre 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 Zidre, 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 3° y 9° 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 suficientemente 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, la 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 condi-

ciones 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 solo 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 puede 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 na-

cional 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 be-

neficios 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 firmen 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 inexequibles 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”.

#### **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 (CP artículos 150 ords. 1 y 2)<sup>12</sup>. 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 (CP 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 varias oportunidades<sup>13</sup>. 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 (CP artículos 1°, 2°, 3° 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

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Ver, entre otras, las Sentencias C-234 de 2002 y C-710 de 2001.

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 quinto del artículo 3°).

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 tercero artículo 5°).

3. El Gobierno reglamentará las condiciones de los contratos de concesión o arrendamiento de baldíos dentro de las Zidres (inciso segundo artículo 7°).

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 primero artículo 8°).

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 primero artículo 11).

#### 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 Comisión Quinta del Senado hundir el proyecto de ley en cuestión.

De antemano agradezco la atención que merezca la presente.



JORGE ENRIQUE ROBLEDO  
Senador de la República