

# Legislando contra el campesinado:

## La aprobación del proyecto de ley Zidres en el Congreso de la República

Andrés Fuerte\*  
Viviana Tacha\*\*



La Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular negocia un pliego de peticiones con el gobierno nacional, espacio que se ganó a partir de las movilizaciones de 2012 y 2013. Avanzan por buen camino los diálogos con la guerrilla de las FARC, cuyo primer punto es el Desarrollo Rural Integral. El Censo Agrario presenta resultados escandalosos sobre la concentración de la tierra. En esta coyuntura, la respuesta del gobierno y del Congreso de la República es la ley 1776 de 2016 “*Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, ZIDRES*”, la cual ha recibido múltiples críticas por su contenido y por su trámite en el Congreso. Ni más ni menos que la intención de modificar el régimen de manejo de los baldíos para entregarlos a grandes empresarios en detrimento del campesinado.

### Lo que mal empieza...

Esta ley tiene como antecedente el Proyecto 133 de 2014. Tal iniciativa fue presentada por el gobierno nacional el mismo día que instalaba la mesa de negociación con la Cumbre Agraria. Mal mensaje sobre la voluntad del gobierno para negociar con el movimiento social la presentación de una iniciativa que limita la disponibilidad de tierras para el campesinado y que menosprecia sus capacidades. A su vez es la confirmación de la negativa del gobierno nacional de sentarse a discutir el modelo económico.

Dicha iniciativa tuvo un trámite tan enrarecido en el Congreso, debido a los repetidos impedimentos de Representantes a la Cámara que fueron dándose a conocer mientras avanzaba el debate<sup>1</sup>, que el gobierno nacional tuvo que retirarla el 18 de marzo de 2015. Para ello adujo “*la necesidad de ampliar*

\* Economista de la Universidad Nacional de Colombia y candidato a Magíster en Investigación Social Interdisciplinaria de la Universidad Distrital. Integrante de la Unidad Técnica Legislativa del Senador Alberto Castilla. (C.E. andresfuertep@gmail.com)

\*\* Abogada y especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Sociología Jurídica del Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati (País Vasco). Integrante de la Unidad Técnica Legislativa del Senador Alberto Castilla.

<sup>1</sup> Castilla, Alberto. “El turbio trámite del despojo” <http://derechodelpueblo.blogspot.com.co/2014/12/el-turbio-tramite-del-despojo.html>

la discusión de esta iniciativa”, cuando en realidad se trató de blindarla frente a futuras demandas y cuestionamientos de diversa índole<sup>2</sup>.

## Un nuevo intento

Sin embargo, semanas después el gobierno radicó un nuevo proyecto, prácticamente idéntico al anterior, el 223 de 2015. El Ministro del Interior Juan Fernando Cristo figura como autor de éste y del anterior proyecto debido al impedimento manifestado por Aurelio Iragorri, titular de la cartera de Agricultura. Familiares suyos son propietarios de predios que han sido señalados en el Congreso de la República y en informes de la Contraloría, de haber sido adjudicados sin el cumplimiento de los requisitos legales y posteriormente acumulados por encima de la extensión de la Unidad Agrícola Familiar (UAF). De este hecho resaltamos dos conclusiones importantes: primero, las familias más prestigiosas del país han hecho inversiones irregulares en las tierras de la Altillanura; segundo, el proyecto carece de respaldo político del gobierno en el Congreso, al estar marginado el Ministro que en condiciones normales debería liderar el tema. Que el Ministro de Agricultura esté impedido para

*Que el Ministro de Agricultura esté impedido para conducir temas relacionados con baldíos, justamente porque sus familiares se habrían apropiado ilegalmente de tierras que tienen como destinatarios a los campesinos, debería generar un impedimento para que lidere la cartera misma, pues ésta debería estar orientada a mejorar las condiciones de vida del campesinado y del agro colombiano y no a torcer la ley a favor del gran empresariado.*

conducir temas relacionados con baldíos, justamente porque sus familiares se habrían apropiado ilegalmente de tierras que tienen como destinatarios a los campesinos, debería generar un impedimento para que lidere la cartera misma, pues ésta debería estar orientada a mejorar las condiciones de vida del campesinado y del agro colombiano y no a torcer la ley a favor del gran empresariado.

Pero en el debate en Senado también surgieron impedimentos. Ocho de los ponentes se declararon impedidos porque ellos o sus familiares son propietarios de predios rurales ubicados en potenciales Zidres. Pese a ello, los impedimentos fueron desestimados por la Comisión Quinta. Por si fuera poco, el Coordinador Nacional Agrario (CNA), organización campesina integrante de la Cumbre Agraria, presentó una recusación contra el Senador Ernesto Macías del Centro Democrático, por haber recibido aportes para su campaña del Grupo Aliar y del Ingenio Riopaila Castilla. El fundamento de la recusación radica en que el Senador Macías hizo una ponencia positiva del proyecto de ley, y habiendo recibido aportes de los que serían sus potenciales beneficiarios, el congresista incurrió en un conflicto de intereses que no fue oportunamente declarado.

## Lo nuevo de las Zidres

¿Qué trae de nuevo esta ley respecto a sus primeras versiones y frente a intentos anteriores de eliminar la restricción de la UAF? En primer lugar, hay que señalar que en esta ocasión se ha pretendido ocultar su verdadera intención. El gobierno ha insistido en que esta no es una ley de baldíos, sino de productividad. Hábilmente, los baldíos ya ni se nombran en el proyecto, siendo reemplazados por el término “bienes inmuebles de la nación”, aunque el objetivo sea el mismo.

El mecanismo para permitir la acumulación de tierras es el siguiente. La UPRA identifica potenciales Zidres, teniendo en cuenta los principios de ser zonas alejadas de centros urbanos, con elevados costos de adaptación, baja densidad poblacional, altos índices de pobreza y carencias de infraestructura. La delimitación precisa de las Zidres será definida por el gobierno nacional a través de un documento Conpes, es decir, sin participación directa de las comunidades. Una vez definidas, en ellas se podrán adelantar proyectos productivos rodeados de una serie de incentivos públicos. Estos proyectos no tendrán límites a la extensión y el Estado podrá concesionar predios baldíos en periodos de tiempo definidos con base en las características del proyecto productivo<sup>3</sup>. Por esta vía soterrada, la ley elimina la restricción de la UAF y además permite la entrega de predios baldíos a empresarios, sin

<sup>2</sup> Carta enviada por el Ministro del Interior Juan Fernando Cristo a los Presidentes de la Cámara de Representantes y de la Comisión Quinta de esta Corporación.

<sup>3</sup> Fuerte, Andrés. “Liberar los baldíos: Una necesidad del modelo contraria a la construcción de paz”. Revista Semillas, 59/60. (2015)

que siquiera tengan que comprarlos. Por su parte, la “retribución por el uso y goce de bienes inmuebles de la Nación”, establecida en la ley y que tendrían que pagar los empresarios, no es clara aún y será reglamentada por el gobierno nacional<sup>4</sup>.

Otra innovación que surgió durante el trámite de la ley en el Congreso de la República es la declaratoria de la utilidad pública sobre las Zidres consignado en el párrafo 2, del artículo 1°. Esta figura fue matizada, señalando que las Zidres serían de utilidad pública “salvo para efectos de expropiación”. Esta salvedad desnaturaliza la figura de la utilidad pública, la cual tiene justamente como finalidad permitir la limitación de los derechos de propiedad a través de figuras como la de expropiación. Esta desnaturalización puede ser un error intencional para distraer el propósito que se esconde detrás de la inclusión de la figura, pues está visto que el gobierno pretende tener a disponibilidad tantos bienes como sean necesarios para constituir las Zidres. Lo que queda establecido, en todo caso, es que al declararlas de utilidad pública, el gobierno está enviando un mensaje claro sobre el modelo agrario que impulsa. Aquel en el que los intereses de grandes empresarios se convierten por ley en interés social y público, aun en detrimento de los campesinos que son la mayoría de los habitantes del campo y quienes alimentan la nación; una actividad que sí debería ser declarada de utilidad pública e interés social.

También aparece una interpretación muy particular sobre la vigencia de la prohibición de la UAF. Dice el párrafo tercero del artículo 3 que no podrán adelantar proyectos en las Zidres quienes tengan “bienes inmuebles adjudicados como baldíos después de la expedición de la Ley 160 de 1994, que incumplan la prohibición establecida en el inciso noveno del artículo 72 de la mencionada ley y que cumpla con la condición establecida en el inciso catorceavo del artículo 72 de la misma ley”. En apariencia, esta redacción significa que los baldíos de la nación quedan divididos en tres grupos: los adjudicados antes de 1994, que se pueden acumular sin ninguna restricción; los no adjudicados aún, que se concesionarán a empresarios en las Zidres; y los adjudicados entre 1994 y la entrada en vigencia de esta ley, para las cuales aplicaría la prohibición de la UAF como tope de acumulación.

*Lo que queda establecido, en todo caso, es que al declararlas de utilidad pública el gobierno está enviando un mensaje claro sobre el modelo agrario que impulsa.*

Lo anterior se cumpliría de no ser porque el citado inciso 14 del artículo 72, dice que las prohibiciones señaladas “deberán consignarse en los títulos de adjudicación que se expidan”. Ya que esta prohibición nunca se ha incluido en los certificados de Tradición y Libertad, muchos abogados sofisticados insistirán en que la prohibición no aplica alegando el principio de publicidad. Por tanto, los baldíos adjudicados en todos los tiempos se acumularán sin restricción alguna.

Pero incluso si la intención es dividir los baldíos en los tres grupos referidos anteriormente, lo que queda claro es que el gobierno pretende eliminar el régimen de baldíos de la nación y dar una partida de defunción a los ya deficientes avances de la reforma agraria planteada por la Ley 160 de 1994. Ello porque habría unos baldíos ya adjudicados que serían en principio intocables, pero muchos otros sobre los que no habría ni destinación en el sujeto ni límite en la extensión, quedando liberados para ser repartidos a grandes empresarios. Con ello se trastocan incluso bases constitucionales, particularmente el artículo 64 de la Constitución, el cual contiene un imperativo para el Estado de propender por el acceso a la tierra para los campesinos.

En el artículo 4 de la ley se incluyen elementos aún más regresivos. Allí se señala que la política general de desarrollo rural, definida por el Ministerio de Agricultura y los criterios de ordenamiento social y productivo establecidos por la UPRA “deben ser considerados para la elaboración de los Planes Básicos y Esquemas de Ordenamiento Territorial en las zonas rurales de los municipios”.



<sup>4</sup> De hecho, en la ponencia para tercer debate se menciona que esta retribución podrá hacerse en dinero o en especie, caso en el cual los pagos podrían consistir en “la ejecución de proyectos de desarrollo cuya propiedad será transferida a la entidad del orden nacional o territorial competente para su mantenimiento, administración y demás derechos y obligaciones legales”.



Este es uno de los aspectos más preocupantes del articulado, pues permite que el ordenamiento del territorio se realice en función del agronegocio y de manera inconsulta con quienes constitucionalmente tienen las facultades para ordenarlo, como son los entes territoriales. Además en contra de la ciudadanía que también tiene derecho a participar en las decisiones sobre los territorios que habita. Esta es, probablemente, una de las apuestas más ambiciosas de la ley Zidres, y la mejor muestra del talante autoritario del gobierno nacional. A través de distintos mecanismos -y en distintas materias como la gran minería<sup>5</sup>- el gobierno ha pretendido socavar las competencias y autonomía de los entes territoriales y

excluir por completo a la ciudadanía de la toma de decisiones. Un golpe a la descentralización y a la democracia participativa, y una ganancia para los grandes empresarios del agro que ahora serán quienes dirijan buena parte de la política de ordenamiento territorial.

Por otro lado, el articulado de la ley no oculta su objetivo de promover el agronegocio y la mercantilización de los bienes comunes. De manera explícita, establece que dentro de los objetivos del *nuevo modelo de desarrollo económico regional* se encuentran “la agricultura dinámica y de contrato anticipado; la biodiversidad productiva; la formulación de proyectos de tardío rendimiento (plantaciones para procesos industriales, generación de capital)” Todo ello en correspondencia con la “internacionalización de la economía” y en contravía de las exigencias y demandas de campesinos y campesinas.

También se eliminaron las condiciones de integridad, complementariedad y concurrencia de las características que se requieren para establecer Zidres (aislamiento de centros urbanos, altos costos de adaptación, baja densidad poblacional, etc.). Por tanto, con este nuevo texto pueden constituirse Zidres en casi cualquier lugar. Como lo confirman las alusiones de distintos Senadores, en esta ley están las soluciones a los problemas de sus regiones, distintas a la Orinoquía. De hecho, en la ponencia para segundo debate en Plenaria de Senado, se habla de la constitución de Zidres para el desarrollo de proyectos forestales en “la región Pacífica, en La Mojana, en el corredor del río Magdalena y la región Caribe y otras regiones”.

Esta ley no solo contiene disposiciones sobre el manejo de las tierras. También da líneas sobre el modelo de desarrollo rural que se quiere imponer. El modelo de la agricultura por contrato, en el que multinacionales controlan todo el negocio, desde la provisión de semillas e insumos hasta la comercialización (especulación financiera) de los productos agrícolas; en el que no es necesaria la titularidad de la tierra sino su control (y el de sus productos) mediante diferentes mecanismos; el que desculturaliza y proletariza al campesinado con falsas alianzas; el que devasta al ambiente. El modelo del Banco Mundial y el que reclaman los gremios nacionales empresariales.

Por supuesto, la economía campesina y todo el sector agropecuario que quede por fuera de las Zidres resulta desprotegido y subordinado. Con esta figura, el campo en el que “cabemos todos”, del que habla el gobierno Santos, resulta inviable.

Dicho esto, se incluyen en el articulado una serie de elementos que en el marco del espíritu y objetivos de la ley bien pueden considerarse como saludos a la bandera, pero que en realidad son fórmulas para esquivar o

*De manera explícita, establece que dentro de los objetivos del nuevo modelo de desarrollo económico regional se encuentran “la agricultura dinámica y de contrato anticipado; la biodiversidad productiva; la formulación de proyectos de tardío rendimiento (plantaciones para procesos industriales, generación de capital)” Todo ello en correspondencia con la “internacionalización de la economía” y en contravía de las exigencias y demandas de campesinos y campesinas.*

<sup>5</sup> En distintos decretos el gobierno nacional ha impedido que los entes territoriales excluyan la minería de sus territorios, incluso en contravía de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-123 de 2014. Ver, por ejemplo, Decreto 934 de 2013 y Decreto 2691 de 2014.

desconocer, de manera sutil y haciendo uso de interpretaciones jurídicas sofisticadas pero amañadas, indicaciones claras de la Corte Constitucional en materia de baldíos, tal como pasa a exponerse.

### Usos y abusos del derecho para implementar las Zidres

*Por supuesto, la economía campesina y todo el sector agropecuario que quede por fuera de las Zidres resulta desprotegido y subordinado. Con las Zidres, el campo en el que "cabemos todos", del que habla el gobierno Santos, resulta inviable.*

Un antecedente todavía más lejano de la actual ley Zidres, se encuentra en los Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario (PEDAF), del Plan de Desarrollo 2010-2014. La Corte Constitucional encontró que las normas de dicho plan que pretendían la venta o el aporte de tierras originalmente baldías en extensiones que superaran la Unidad Agrícola Familiar, permitiendo la consolidación de propiedades de gran extensión para adelantar dichos proyectos agroindustriales, eran inconstitucionales. El argumento central de la Corte consistió en asegurar que dicha figura iba en detrimento de los destinatarios de las tierras baldías de la nación (los trabajadores agrarios), favoreciendo además la continuidad de la concentración de la tierra.

La decisión de la Corte, consignada en la sentencia C - 644 de 2012, se ha convertido en un referente para la movilización legal de organizaciones sociales que se oponen a políticas de acaparamiento, pues el fallo privilegió una visión de justicia social para el campo. Sin embargo, es evidente que el gobierno nacional también ha hecho suya la sentencia, aunque no precisamente para ajustar sus políticas a los lineamientos indicados por la Corte. En lo que es una estrategia ya usual del gobierno nacional, éste ha tomado la sentencia como parámetro para afinar la técnica jurídica de las Zidres con el objetivo de que la ley pase el examen de constitucionalidad sin que se modifique el espíritu del modelo que impulsa. La afinación de los argumentos políticos y jurídicos de esta nueva legislación se encuentran – por lo menos - en los siguientes tres aspectos:

- Esta ley se cuida de utilizar la palabra “baldío”. Ello se debe justamente a que en su sentencia, la Corte protegió y avaló el régimen de dichas tierras, estableciendo claramente que los destinatarios son los campesinos por mandato constitucional. Pero adicionalmente la ley Zidres establece que los proyectos agroindustriales deben garantizar que los campesinos o trabajadores agrarios puedan adquirir un determinado porcentaje de tierra agrícola. Lo anterior es una clara afrenta a la inteligencia de los magistrados y de la ciudadanía, pues el acceso a la tierra para los campesinos no se suple con pequeñas porciones de tierra dentro macro-extensiones destinadas a cultivos agroindustriales, los cuales serían dominados por grandes empresas y los campesinos carentes de autonomía.
- La ley Zidres es prominente al presentar los supuestos beneficios del modelo de asociatividad, estableciendo por ejemplo que “tendrán prioridad las iniciativas asociativas de pequeños y medianos productores”, y estableciendo que dicha asociatividad será voluntaria. Ambas son fórmulas para presentar “cumplimiento” ante la Corte, quien fue clara en afirmar que dicho modelo para el campo no es equitativo debido a que las partes (empresario/campesinado) no tienen el mismo poder, al ser los campesinos la parte débil de la relación, todo lo cual va en abierto desconocimiento del principio de igualdad.
- Discursivamente, la ley Zidres es presentada como una legislación dirigida hacia la productividad y no hacia la regulación de la propiedad de la tierra. De hecho, los congresistas llegaron a afirmar en los debates que las Zidres no tienen ningún impacto sobre la Ley 160 de 1994. Incluso en el texto no se aborda explícitamente el tema de la titularidad de la tierra, aunque claramente se aborden sus usos. Este es uno más de los intentos por burlar la sentencia de la Corte, la cual indica que la propiedad de la tierra pública o con antecedente de baldío debe estar en manos de los campesinos. Pretendiendo que no comprendemos que el uso de la tierra afecta la propiedad, la ley Zidres afecta los usos de la tierra sin trasladar técnicamente la propiedad, aun cuando en la práctica se configure un verdadero régimen de propiedad implícita a favor del gran empresario.

## El “desarrollo” del campesino en virtud de las Zidres

*El proyecto Zidres busca afectar los usos de la tierra sin trasladar técnicamente la propiedad, aun cuando en la práctica se configure un verdadero régimen de propiedad implícita a favor del gran empresario.*

La ley Zidres no solo contribuye a enaltecer el modelo de agroindustria. Contribuye, además, a exaltar al empresario del agro como el sujeto apto y capaz para impulsar el campo, a la vez que perpetúa la imagen del campesino como incompetente de aportar al progreso económico. En los debates ante el Congreso, las ponencias a favor afirmaron, sin ningún rubor, que las alianzas productivas producto de las Zidres llevarán a los empresarios a “*ejercer el papel de agentes de transformación productiva de la población campesina*”. Este es el discurso que ha soportado los distintos proyectos que sobre el tema han pasado por el Congreso, el cual no tiene como efecto únicamente el de beneficiar al empresario, quien según este discurso debe ser el destinatario privilegiado de las políticas agrarias, sino que además impacta negativamente en las propuestas y exigencias que el movimiento campesino tiene hoy día y que son menospreciadas por el gobierno nacional. Ese menosprecio, sin embargo, ha sido contestado por el movimiento campesino en las calles a través de protestas y exigencias, pues a pesar de que el gobierno considera que los empresarios son quienes transforman a los campesinos, en una visión que bien puede ser calificada como colonial, son estos los que han transformado el panorama de la movilización social en los últimos años.

### ¿Zidres para quién?

La Cumbre Agraria ha manifestado reiteradamente y en todos los espacios posibles sus críticas a las Zidres. Ha llevado su posición al Congreso en Audiencias Públicas y otros escenarios. De hecho, participó en el debate exigiendo transparencia de parte de los parlamentarios<sup>6</sup>. Otras organizaciones de productores como Dignidad Agropecuaria también rechazaron la iniciativa. Por su parte, la ONIC emprendió acciones jurídicas buscando que se respete su derecho a la consulta.

Si resulta claro que diferentes sectores sociales del campo rechazan esta política, también lo es a quiénes beneficia. El presidente Juan Manuel Santos cumplió la promesa hecha ante los empresarios agrícolas y los congresistas presentes en la inauguración de una planta de energía del Ingenio Riopaila<sup>7</sup> de aprobar el proyecto de ley en diciembre 2015. En ese momento empresas agrícolas como OLAM, multinacional India del sector palmero también manifestaron su interés en la aprobación del proyecto<sup>8</sup>. Los poderosos y tradicionales agroindustriales colombianos y las multinacionales son los interesados y directos beneficiarios de esta ley. Este Congreso, compuesto por sectores latifundistas y en parte financiado por empresarios acaparadores de tierras, ha hecho caso al poder ejecutivo y continúa actuando en favor de esos intereses y legislando contra el campesinado.



<sup>6</sup> “La Cumbre Agraria contra el proyecto de baldíos”. <http://lasillavacia.com/queridodiario/la-cumbre-agraria-contra-el-proyecto-de-baldios-49249>

<sup>7</sup> “Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en el Ingenio Riopaila”.

[http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Agosto/Paginas/20150827\\_07-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-el-Ingenio-Riopaila.aspx](http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Agosto/Paginas/20150827_07-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-el-Ingenio-Riopaila.aspx)

<sup>8</sup> “Nuevo gigante de la palma a la vista”. <http://www.elespectador.com/noticias/economia/nuevo-gigante-de-palma-vista-articulo-586889>