Imprimir

A pesar del largo camino que recorrieron las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, Zidres, para ser declaradas compatibles con la Constitución y de la controversia que desataron, hoy se intenta volver a las Zonas de Desarrollo Empresarial, ZDE.
Las ZDE son una figura que se ha considerado contradictoria, pues permite la adquisición de baldíos a empresas, cuando la finalidad de la Ley 160 es adjudicar dichos bienes a campesinos y pequeños productores.

Como el viejo adagio popular, nuevamente el gobierno nacional, en cabeza de la exfuncionaria de Fedepalma, busca hacer un esguince a la Constitución reglamentando los artículos 82 y 83 de la Ley 160 de 1994.

Ha sido una larga e infructuosa, hasta ahora, seguidilla de intentos por tratar de cambiar el destino constitucional de los baldíos en Colombia. La directora de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), Myriam Carolina Martínez Cárdenas, otrora asesora de Fedepalma, gremio agroindustrial relacionado en varios procesos con despojo de tierras donde las palmicultoras no lograron probar su buena fe exenta de culpa, está empeñada en dar a los empresarios los baldíos de la nación. A través de un acuerdo del Consejo, la directora busca revivir la figura de las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE), que habían caído en el olvido con la aprobación de la ley que creó las Zidres.

Lea de contexto: Proyecto de acuerdo sobre baldíos: ¿la claudicación de las Zidres?

A pesar del largo camino que recorrieron las Zidres para ser declaradas, compatibles con la Constitución y de la controversia que desataron, hoy se intenta volver a las ZDE. Si ya se establecieron las condiciones para permitir el uso de tierras baldías dentro de proyectos agroindustriales ¿por qué desempolvar las ZDE? Para comprender lo que está en juego, es necesario hacer un poco de historia.

¿Qué son las ZDE y cómo se intentaron modificar?

Las zonas de Desarrollo empresarial (ZDE) creadas en los artículos 82 y 83 de la Ley 160 de 1994 son una figura jurídica que busca fomentar la producción agropecuaria a través de la inversión de capitales. Esta figura se ha considerado contradictoria, pues permite la adquisición de baldíos a empresas, cuando la finalidad de la Ley 160 es adjudicar dichos bienes a campesinos y pequeños productores.

Un intento de modificación de las ZDE se dio con la Ley 1152 de 2007 o Estatuto de desarrollo rural, que fue declarado inexequible dos años después de su expedición mediante la Sentencia C 175 de 2009, debido a vicios en su trámite. Además de que su aprobación estuvo en manos de un Congreso involucrado en parapolítica. El Estatuto contemplaba en su artículo 91 la posibilidad de que, a través de la figura de las ZDE, las empresas adjudicatarias pudieran comprar baldíos sin tener un número definido de hectáreas. La extensión de baldíos adjudicados sería determinada por el Consejo Directivo del Incoder, de conformidad con la reglamentación que el Gobierno expidiera para el efecto, lo que implicaba que el gobierno definiría la cantidad de hectáreas baldías que podían comprar las empresas.

Otro intento de modificar las ZDE fue el Plan de desarrollo 2010-2014 o Ley 1450 de 2011, que en sus artículos 60, 61 y 62 permitía a empresas o sociedades agroindustriales acceder a terrenos baldíos con extensiones superiores a diez UAF (unidad agrícola familiar). Estos artículos también fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional mediante Sentencia C 644 de 2012 al encontrar que eran regresivos y atentaban contra el acceso a la propiedad de la tierra por los trabajadores agrarios, el deber de protección estatal a la producción agrícola o la seguridad alimentaria y la reserva legal sobre baldíos.

Finalmente, gracias a la Ley 1728 de 2014 se retomó la disposición del Estatuto de Desarrollo Rural que permitía la adjudicación de baldíos superando el límite de la UAF dentro de las ZDE, siguiendo las determinaciones del Consejo Directivo del Incoder, actualmente competencia de la ANT. Esta norma faculta a la ANT para expedir el acuerdo, a pesar de que contiene disposiciones que previamente se declararon contrarias a la Constitución Política.

¿Las Zidres y las ZDE un capítulo más en la historia de terror?

Con el proyecto de acuerdo, que está en etapa de observaciones, se les da un nuevo alcance a las ZDE, que no tienen las Zidres y que favorece aún más a los dueños de grandes capitales. Por un lado, mientras las Zidres limitan la entrega de baldíos a contratos no traslaticios de dominio, en las ZDE se permite la adjudicación a título gratuito. Por otro, a diferencia de las Zidres, en las ZDE no se exige asociar a los campesinos y trabajadores agrarios. Tampoco es necesario acordar la constitución de las ZDE con los entes territoriales afectados.

Al analizar la constitucionalidad de la ley Zidres, en la Sentencia C 077 de 2017 la Corte afirmó que alterar la destinación de los baldíos no era una política regresiva porque estos eran tan sólo uno de los tipos de bienes con los cuales se podían constituir los predios de las Zidres. Sin embargo, las ZDE se constituirán únicamente con baldíos vecinos o continuos, implicando una mayor acumulación de tierras.

Lo más preocupante es que dentro del proyecto de Acuerdo se dispone que la contraprestación que deben pagar las empresas al Estado por la utilización de los baldíos, no se consideran como anticipos, en caso de concretarse la adjudicación. Esto haría pensar que la adjudicación definitiva es a título oneroso. Sin embargo, la adjudicación de baldíos a título oneroso establecida en los artículos 21 y 22 del acuerdo se refiere exclusivamente a las extensiones adicionales que eventualmente se soliciten, por lo que la extensión original de la ZDE puede ser adjudicada sin contraprestación alguna. Así, se hace el quite a las condiciones para acceder a la tierra a título gratuito establecidas en el decreto ley 902 de 2017, particularmente al requisito de poseer un patrimonio inferior a los 250 salarios mínimos mensuales.

Además, en virtud del artículo 76 de la ley 160 la ANT puede reservar los baldíos para constituir las ZDE, lo cual, sumado a la falta de inventario de baldíos y de un censo de ocupantes, abre la posibilidad de que se desconozcan los derechos de los campesinos que explotan baldíos, para darles prioridad a los empresarios. Finalmente, la posibilidad de adjudicar por encima de la UAF, contemplada como excepción en el artículo 66 de la Ley 160, se convierte en la regla general en el acuerdo. La ANT solo puede acudir a esta excepción

estudiando el caso concreto, no como una política general de la entidad.

Siervo sin tierra

El acuerdo prevé un estudio técnico-jurídico por parte de la ANT. Para la constitución de la ZDE se requiere, entre otras cosas, que los terrenos sean continuos, que se caracterice a los posibles ocupantes e identifiquen los procesos administrativos o judiciales en curso. Sin embargo, el destino de los ocupantes que se encuentran en las ZDE es incierto. No queda claro si la ANT procederá a realizar procesos de clarificación de la propiedad y recuperación de baldíos o adelantará el proceso de adjudicación. La segunda opción parece poco probable, porque el artículo 2 del acuerdo establece que los predios que conforman la ZDE deben ser continuos. Esto puede convertirse en un incentivo para el despojo violento de la tierra. No podemos olvidar que el despojo en Colombia es una estrategia que involucra el acceso a conocimiento especializado, a la información y a los funcionarios.

Esto genera un nuevo embate al patrimonio público, pues constituye una transgresión al deber del Estado de promover el acceso a la propiedad de la tierra para trabajadores agrarios y campesinos. Aquí claramente los potenciales beneficiarios son empresas con capitales consolidados que dentro de las ZDE no deben incluir entre sus socios a los trabajadores rurales o campesinos, a quienes nunca llega la tierra. Es un modelo que mantiene la subordinación y dependencia del campesino con el “patrón”, que gracias a las adjudicaciones que en un futuro se desarrollen al amparo de las ZDE se convierte en un nuevo terrateniente.

Por tanto, no comprendemos cómo darles tierra a los que ya cuentan con capital puede contribuir a mejorar las condiciones de vida de los campesinos. La idea de generar desarrollo a través de la inversión privada parte de una premisa equivocada; ya que se requieren políticas públicas y dotación de bienes públicos que los particulares no están interesados en realizar porque no son ni su actividad ni su competencia.

	Zonas de Desarrollo Empresarial-Acuerdo ANT	Zidres-Ley 1776/16
Objeto	Identificación, delimitación y adjudicación de las ZDE de conformidad con el artículo 83 de la Ley 160/94. El desarrollo de la ZDE constituye una excepción al régimen de Unidad Agrícola Familiar.	Bajo parámetros de competitividad e inserción social en un contexto de desarrollo sostenible, social, ambiental y el crecimiento económico regional.
Definición	Propende por la inversión, empleo local, ingresos al municipio. La ocupación y acceso al uso sostenible de las tierras baldías.	Promueven la formación de capital social en áreas rurales para generar competitividad empresarial; dando a estos territorios instrumentos para el desarrollo de las actividades productivas rurales.
Características	Area de terrenos considerados de baja productividad y desarrollo económico; tienen el propósito de mantener proyectos productivos agrícolas comerciales a gran escala.	Lejos de los centros urbanos importantes; demandan elevados costos de adaptación productiva; baja densidad poblacional; altos índices de pobreza; carencia de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos.
Proyectos productivos	Bajo la integración de la sociedad con la promoción de la actividad agropecuaria para la competitividad empresarial, responsabilidad social y ambiental. Los proyectos deben tener alcance técnico, social, ambiental, productivo y financiero.	Deben tener un enfoque territorial, viabilidad administrativa, financiera, competitiva, jurídica y de sostenibilidad ambiental. Proyectos asociativos con enfoque diferencial.
Beneficios	La adjudicación del baldío a título gratuito al vencimiento del contrato de explotación. Apoyo institucional sin enfoque diferencial.	Apoyo institucional con enfoque diferencial. Estabilidad contractual.
Enfoque diferencial	No	Campesino, mujer rural y trabajador agrario.
Pequeño y mediano productor	Criterio de preferencia en selección de proyecto.	Criterio obligatorio en selección de proyecto.

Rocío del Pilar Peña Huertas, Lina María Ortega, Milton Alberto Valencia Herrera y Ana Valentina Nieto Cruz, *Investigadores del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria.*

Foto tomada de: Lifeder