

En primer debate en la Cámara de Representantes fue aprobado el Proyecto de Ley 223, cuestionado por académicos y sectores políticos por ser una fórmula para legalizar la acumulación de predios de origen baldío en diversas regiones del país.

El gobierno nacional mantiene encendida la “locomotora agraria” para lograr que el Congreso apruebe el Proyecto de Ley 223, conocido como Proyecto de Baldíos, una iniciativa que está siendo cuestionada porque, según sus críticos, las excepciones que contempla a la Ley Agraria, que protege a los campesinos sin tierra y a comunidades étnicas, favorecerán a la agroindustria.

Durante las sesiones de la primera semana de junio, la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes aprobó en primer debate este proyecto, que ya cuenta con ponencia para ser presentando en plenaria y continuar así su trámite legislativo.

La celeridad con que el gobierno, en cabeza del ministro del Interior Juan Fernando Cristo, pretende que le aprueben este proyecto tiene varios precedentes. Inicialmente se presentó bajo rótulo de Proyecto de Ley 133 y una vez se conoció la propuesta, diversos sectores sociales, académicos y políticos alzaron su voz de protesta pues consideraban que se iban a beneficiar los capitales agroindustriales legalizando baldíos que debían destinarse a campesinos e indígenas.

Ante esas críticas, el Ministro Cristo decidió retirar el Proyecto de Ley tras reconocer que faltó socialización y consulta con las comunidades. (Lea: Gobierno retiró en el Congreso proyecto de baldíos).

Un anterior intento de contemplar el tema de baldíos con perspectiva agroindustrial se quiso introducir a través de varios artículos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, pero la Corte Constitucional los declaró inexecutable, así como el trámite de un proyecto de ley de inversión extranjera y dos más similares al actual Proyecto de Ley 223.

Lo que el gobierno busca con tanta insistencia es crear las llamadas Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres). Un mecanismo que, según el superintendente de Notariado y Registro, Jorge Enrique Vélez, pretende mejorar la productividad en zonas geográficas aisladas, permitiendo que empresarios se asocien con campesinos para desarrollar proyectos agroindustriales. Pero, para organizaciones sociales y académicas, es una fórmula para “legalizar” la acumulación de tierras de origen baldío, que son propiedad de la Nación.

La Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario ha advertido en varios informes que la acumulación irregular de baldíos atenta contra la distribución equitativa de la propiedad rural y, por tanto, va en contravía de la Constitución. El organismo de control considera que la acumulación se traduce en detrimento al patrimonio público porque los predios de origen baldío acaparados no están en manos de campesinos, empresas comunitarias, cooperativas o asociaciones sin ánimo de lucro, sino de particulares e industriales, situación que va en contravía de las normas que la reglamentan. (Lea: Incoder, presunto detrimento patrimonial por no recuperar baldíos)

Mientras la Ley 160 de 1994, o Ley de Desarrollo Rural, establece que las tierras de origen baldío deben ser tituladas a familias campesinas pobres en unas extensiones determinadas según la productividad de cada región, que se conocen como Unidades Agrícolas Familiares (UAF); el Proyecto de Ley 223 propone crear Zidres que exceden las UAF, pues según el gobierno se requiere de vastos terrenos para desarrollar proyectos agrícolas rentables. (Lea: Las potenciales regiones para crear Zidres)

Sobre el texto del Proyecto que cursa en la Cámara, el representante Inti Asprilla, del partido Alianza Verde, y Rocío del Pilar Peña Huertas y Luis Enrique Ruiz, investigadores del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de la Propiedad Agraria, advierten “vicios de constitucionalidad”.

Los puntos críticos

En su ponencia negativa al Proyecto de Ley 223, Inti Asprilla reiteró que el texto no podía seguirse discutiendo en Cámara si el Estado desconocía cuántas solicitudes de constitución o ampliación de resguardos indígenas se han presentado, por ejemplo en el Vichada, un departamento de la Altiplanura donde el gobierno proyecta las Zidres. De acuerdo con la legislación actual, estas Zonas no pueden desarrollarse en territorios colectivos como resguardos o consejos comunitarios, pues tienen varias restricciones.

Según el Congresista, antes del primer debate, la Cámara le dio tres días al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) para que aportara la información sobre esas solicitudes, pero fue sólo durante el debate que el Instituto suministró los datos. “El Incoder respondió que hay 40 de estas solicitudes”, dice Asprilla, situación que considera preocupante porque el proyecto pretende desarrollar Zidres en áreas donde hay una gran población étnica, como Meta, Casanare, Arauca y Putumayo, además de Vichada.

“Este es un proyecto mentiroso porque tiene su origen en la acumulación irregular de predios de origen baldío a manos de empresas nacionales y multinacionales”, afirma el congresista. A su juicio, no tiene en cuenta las UAF, no establece un mecanismo de límite de

concentración de la propiedad para desarrollar los proyectos agrícolas, posibilita que el campesino entregue su tierra a una asociación y el Incoder, de forma eventual, puede dar a manera de concesión, arrendamiento u otra modalidad los baldíos que están dentro de las Zidres.

Asprilla agrega que el Proyecto 223 elimina, además, los dos mecanismos de protección que la Ley 160 de 1994 le otorga a las comunidades campesinas: la primera, que los predios de origen baldío les sean titulados a familias que carecen de tierra; y la segunda, que el mercado de tierras de predios de este tipo debe ser entre campesinos. “Pero el punto más polémico es que el proyecto genera seguridad jurídica para los empresarios e inseguridad para los campesinos”, dice.

Eso fue lo que se debatió principalmente frente al artículo noveno del Proyecto, que proponía que si en una zona Zidre los propietarios de predios no presentaban proyectos asociativos, individuales o que explotaran la tierra según los criterios técnicos definidos por el Ministerio de Agricultura, los municipios podrían sancionarlos cobrándoles una tasa de impuestos más alta. Aunque el artículo fue retirado, Asprilla indica que en el texto quedó el primer párrafo del artículo uno que indica que “las Zidres se consideran de utilidad pública e interés social”. A su juicio, este es el primer paso para expropiar aquellos predios que no quieran participar de los proyectos Zidres.

En esto coinciden Rocío del Pilar Peña y Luis Enrique Ruiz, coordinadora e investigador del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, quienes reconocen el inconveniente de que el Proyecto incluya ese párrafo, pues “la Constitución en su artículo 58 permite que en favor de aquellas actividades consideradas de utilidad pública e interés social, se expropie judicialmente. En otras palabras, si se lee este párrafo en concordancia con otros artículos es posible expropiar y no sólo a los grandes agroindustriales, que tienen abogados para defenderse, sino a los campesinos”, indican.

El Observatorio cuestiona otros puntos. Por ejemplo, en la presentación de la iniciativa el gobierno indica que existen por lo menos 30 millones de hectáreas donde podría haber Zidres, pero reconoce que no hay información geográfica de los territorios colectivos que están en trámite de constitución. Para Peña esto resulta problemático, pues en varias regiones del país el catastro, la gran base de datos que contiene la información de la extensión, linderos, descripción y ubicación física de los predios urbanos y rurales del país, está desactualizado.

El Proyecto en su artículo cuatro propone instrumentos para el fomento de proyectos productivos e indica que el gobierno nacional, por medio de la Comisión Nacional de Crédito

Agropecuario, podrá crear estímulos especiales para las iniciativas agrícolas que se desarrollen en las Zidres. Para el Observatorio, el interrogante está en que dichos estímulos favorecerán a la gran propiedad rural, como ocurrió con el cuestionado Agro Ingreso Seguro, y no a la economía campesina.

Lo curioso, indica el Observatorio, es que para resultar beneficiados con dichos incentivos los empresarios tendrán que garantizar que los proyectos incorporen como asociados a pequeños y medianos productores. “Necesitan al campesino para la aprobación, pero la pregunta es bajo qué condiciones trabajarán esos pequeños productores”, señala Peña.

Otra duda que plantea el Observatorio es que la expresión “campesinos” no es clara en la redacción de varios de los artículos del Proyecto. En el párrafo segundo del artículo quinto el gobierno indica que los proyectos asociativos deben incluir a “campesinos o trabajadores agrarios, sin tierra”, pero en el artículo siete señala que la entrega de baldíos solo tendrá lugar cuando se trate de proyectos que integren como asociados al “pequeño o al mediano productor”. Según el investigador Luis Enrique Ruiz, “este uso indistinto de expresiones como campesinos, trabajadores agrarios y pequeños o medianos productores hace indeterminado cuáles son los beneficiarios de la política y hace ilusoria la inclusión del campesinado como beneficiario de la misma”.

Para los académicos el artículo séptimo también es crítico porque en el primer párrafo indica que quienes se encuentren ocupando predios baldíos al momento en que se declaren las Zidres y así no cumplan los requisitos para su adjudicación contemplados en la Ley 160, pueden lograr que les titulen si se vinculan a los proyectos. “Así, el Estado convalida actuaciones que van en contravía de la legislación agraria y omite su deber de garantizar que los baldíos sean destinados a la adjudicación de familias que carecen de la tierra”, afirma Ruiz.

Aunque el artículo 15 indica que las Zidres no podrán desarrollarse en predios que están en proceso de restitución por la Ley 1448 o Ley de Víctimas, el Observatorio advierte que no hay un párrafo que impida que estas fincas, después de que los jueces emitan sentencia, se destinen para proyectos Zidres. “Aunque en principio parece una medida garantista, sí añade importantes tensiones al proceso de restitución, pues una vez se profiera el fallo de restitución no hay restricción para que el predio se destine a los proyectos asociativos. Esto poco garantiza la sostenibilidad y estabilidad de la restitución de tierras en aquellas áreas determinadas como Zidres”, apunta Ruiz.

Mientras la Procuraduría y la Contraloría Delegadas para el Sector Agrario sostienen que el Incoder debe suprimirse porque carece de legitimidad, pues en el período 2003-2008

adjudicó grandes extensiones de baldíos incumpliendo las normas agrarias, y además en la actualidad estaría incurriendo en daño al patrimonio público por no recuperar dichos predios acumulados en la Altillanura, el gobierno insiste en desarrollar las cuestionadas Zidres en esta región sin tener aún claro lo ocurrido en el Incoder, lo que a la larga, como sostienen algunos acabaría beneficiando a quienes se vieron favorecidos con esas actuaciones.

<http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5841-contradicciones-del-gobierno-nacion-al-sobre-el-tema-de-baldios>