



Este artículo es una publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía
Opiniones sobre este artículo escribanos a:

semanariovirtual@viva.org.co

www.viva.org.co

La insistencia en el despojo legal

Alberto Castilla

Senador del Polo Democrático Alternativo

El proyecto de ley que crea las ZIDRES convierte proyectos privados en interés nacional y levanta prohibiciones para evitar la concentración de la tierra

A pesar de las críticas de diferentes sectores, de la publicación de informes que demuestran el acaparamiento de baldíos¹ y del trámite enrarecido en el Congreso, continúa la discusión del Proyecto de Ley 223 de 2015 (Cámara), que crea las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES), el cual fue aprobado el pasado 17 de junio en sesión plenaria de la Cámara de Representantes.

Esta iniciativa es el remplazo del Proyecto de Ley 133 de 2014, retirado el pasado mes de marzo, para buscar los consensos que permitieran su aprobación, como afirmó el Ministro Cristo en la carta que solicitaba su retiro. Sin embargo, el contenido casi idéntico de ambos proyectos confirma que el verdadero motivo del retiro fue la existencia de vicios en su trámite, los cuales estaban relacionados con los impedimentos de varios miembros de la Comisión Quinta que no fueron declarados a tiempo².

Lo cierto es que la nueva versión del proyecto de ley es un texto prácticamente igual al anterior, por lo cual ha generado las mismas críticas por parte de las organizaciones campesinas en las audiencias públicas que se han desarrollado al respecto. Para este nuevo proyecto no se llegó entonces a ningún consenso, lo que pone en evidencia que lo que se buscaba con el retiro del proyecto 133 era evitar que se consumaran los vicios que hicieron turbio su trámite. Sin embargo, esto no ha evitado que en medio del afán del Gobierno por darle curso a este nuevo proyecto, se hayan cometido nuevos vicios que ponen en tela de juicio su constitucionalidad³.

¹ Por ejemplo, el informe reciente de la Contraloría General de la República, que confirma ocho casos nuevos de acaparamiento por encima de la UAF.

² Disponible en: <http://www.polodemocratico.net/noticias/titulares/7445-reflexion-del-senador-alberto-castilla-sobre-el-turbio-tramite-en-el-congreso-del-despojo-de-tierras-en-colombia>.

³ Este nuevo proyecto no ha estado exento de vicios. Siete de los diecinueve Representantes de la Comisión presentaron algún impedimento por ser propietarios de predios que eventualmente podrían verse favorecidos por los programas e incentivos establecidos en el proyecto de ley. Tres de estos congresistas, Ciro Fernández Núñez, Rubén Darío Molano y Franklin Lozano de La Ossa, firmaron la ponencia del proyecto que ya había sido radicada; tal firma los lleva a incurrir en una falta, puesto que debieron declarar su impedimento antes de participar en la elaboración de la ponencia y suscribirla. Adicionalmente, la aprobación final del articulado se dio una vez fue abierto el registro de la Plenaria de la Cámara. Por hechos

Ya se ha dicho que las Zidres constituyen un nuevo intento por eliminar las restricciones de la Ley 160 y autorizar acumulaciones de predios con origen baldío por encima de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), incrementando la concentración de la propiedad de la tierra y desconociendo al campesinado⁴. Estos elementos se mantienen en el proyecto, con dos novedades que son preocupantes y que deben alertar al movimiento social y en especial al movimiento campesino: la declaratoria de utilidad pública de las Zidres y el levantamiento de límites para la concentración de la tierra para bienes adjudicados como baldíos antes de 1994.

La utilidad pública de las zidres como medio para el despojo

Un elemento novedoso de este intento por transformar el régimen de baldíos consiste en considerar que las ZIDRES son de utilidad pública e interés social⁵. El Gobierno Nacional viene aplicando esta figura a proyectos que benefician al sector privado y que tienen por objeto expropiar inmuebles para dar vía libre a las necesidades de las grandes empresas que ejecutan proyectos mineros, petroleros, hidroeléctricos y ahora agroindustriales. Aunque en el segundo debate del proyecto la plenaria de la Cámara aprobó una modificación para que tal declaratoria no busque la expropiación de bienes, en la práctica el objetivo de la figura de la utilidad pública es justamente el de permitir que el Estado expropie bienes en nombre del interés general.

Por eso es crucial desmontar dos sofismas. Por un lado, que las Zidres son de interés social. Por otro, que la utilidad pública no tendría como objetivo la expropiación. Lo que es claro es que en nombre del “interés nacional” serán beneficiados grandes inversionistas privados (nacionales y extranjeros) y que la figura de la utilidad pública tiene -jurídicamente- la finalidad de generar expropiación de bienes, aunque pretenda sostenerse lo contrario⁶. Así, de ser aprobado el proyecto, las Zidres serán un mecanismo legal para propiciar el despojo de tierras en nombre del interés nacional.

El levantamiento de los límites para la concentración de la tierra antes de 1994

Durante el primer debate del proyecto los congresistas del uribismo presentaron una proposición orientada a que las personas naturales o jurídicas

similares, que constituyen vicios en la formación del proyecto de ley, la Corte Constitucional tumbó la reforma al fuero penal militar en 2013.

⁴ Disponible en: <http://cnagrario.org/2014/11/05/la-disputa-por-los-baldios-el-campo-para-los-inversionistas-o-para-el-campesinado/>.

⁵ Aunque este es un elemento novedoso en el Proyecto de Ley 233 presentado por el Gobierno, tiene su origen en una de las ponencias del pasado Proyecto de Ley 133.

⁶ La versión inicial del proyecto contemplaba incluso la expropiación a quienes no explotaran el predio de acuerdo a los criterios de la UPRA, según el artículo 9º en su Parágrafo 1º: “El trabajador agrario o titular de derecho de dominio podrá optar por no asociarse a los proyectos asociativos y continuar ejerciendo la explotación de su predio de manera individual, de acuerdo con los lineamientos productivos fijados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), de conformidad con las características de la zona, **so pena de ser objeto de compra directa o expropiación de conformidad con el artículo 14 de la presente ley**”.

propietarias de predios adjudicados como baldíos *después* de la expedición de la ley 160 de 1994, no pudieran adelantar proyectos productivos dentro de las Zidres⁷. La propuesta uribista propiciaría que todos los baldíos adjudicados *antes* de la Ley 160 puedan acumularse sin restricción alguna dentro de las denominadas Zidres, con el objetivo de adelantar proyectos agroindustriales de gran extensión. Con esta propuesta se reabre un debate posicionado por el Gobierno y por los empresarios del agro frente a dicha (en concreto sobre la vigencia del artículo 72) en el que se contemplan algunas de las restricciones para la concentración de tierras con antecedente de baldío.

De convertirse en ley la propuesta uribista, los baldíos quedarían divididos en tres grupos: (i) los adjudicados antes de 1994, que se podrán acumular sin ninguna limitación; (ii) los adjudicados entre 1994 y la expedición de la Ley Zidres, que estarían “a salvo”, en principio; (iii) los predios aún baldíos, que serán concesionados a empresarios para que desarrollen en ellos proyectos agroindustriales⁸.

El gobierno ha asegurado que la prohibición de acumulación de tierras baldías contenida en el artículo 72 de la Ley 160 aplica únicamente para los bienes adjudicados durante la vigencia de dicha ley, así que los bienes baldíos adjudicados bajo leyes anteriores a la 160 de 1994 podrían ser objeto de acumulación por encima de los límites impuestos por esta última. Para sustentar esta postura, el gobierno ha argumentado que la ley no es retroactiva, de ahí que no sea posible aplicar dichas prohibiciones a situaciones jurídicas acaecidas bajo leyes que ya no están vigentes o que son anteriores a la Ley 160.

La interpretación del Gobierno intenta favorecer la concentración de la propiedad de la tierra en Colombia y es contraria a los principios básicos de interpretación legal, constitucional y del derecho internacional, al menos por dos razones:

1. Existen límites para impedir la concentración de la tierra antes de la vigencia de la ley 160 de 1994. La interpretación del gobierno implicaría desconocer leyes anteriores que han tenido como propósito imponer tales límites a la concentración de la tierra. El espíritu de las leyes 135 de 1961, 30 de 1988, y 160 de 1994 es justamente evitar la concentración de la propiedad rural en pocas manos. Con independencia de las limitaciones que tenían estas leyes para cumplir esos propósitos, y de los resultados de su aplicación, lo cierto es que las adjudicaciones hechas bajo regímenes anteriores al de la Ley 160 de 1994, también contemplaron límites para la adquisición de baldíos con el objetivo de evitar que unos pocos adquirieran muchas tierras y que los campesinos siguieran desprovistos de ellas.

⁷ Parágrafo 3 del artículo 3 del informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 233 de 2015, Cámara.

⁸ A este tercer grupo pertenecen incluso los predios que actualmente están ocupados, pero que no han sido titulados, caso en el cual los campesinos deberán vincularse a los proyectos asociativos de las Zidres para acceder a la titulación, según el parágrafo primero del artículo 7º de la ponencia para segundo debate. Esto viola la expectativa legítima de los campesinos y campesinas de adquirir el derecho a ser propietarios del predio.

2. Las adjudicaciones de baldíos hechas antes de 1994 se rigen por las leyes vigentes en aquel momento, y por las actuales frente a posibles modificaciones al día de hoy. Las adjudicaciones hechas antes de 1994 constituyen situaciones jurídicas consolidadas, las cuales se rigen por los preceptos legales bajo los cuales se realizaron. A pesar de lo que diga el Gobierno, no hay un conflicto frente a la aplicación en el tiempo de la Ley 160, pues las adjudicaciones realizadas antes de la vigencia de dicha ley se rigen por esas normas, y si hoy día esas situaciones se pretenden modificar -por medio de la venta de esos predios, por ejemplo-, dichas transacciones se regirían por las disposiciones actualmente vigentes, esto es, por la Ley 160.

Por lo anterior, el Proyecto de Ley de Zidres no puede pretender levantar la prohibición de acumulación para los baldíos adjudicados antes de 1994, como si esta no hubiera existido antes, y como si no existiera bajo la ley actualmente vigente que es la 160 de 1994. Incluso el Incoder avala esta interpretación en contravía de lo que asegura el Gobierno nacional. En respuesta a una petición enviada por el Senador Alberto Castilla, esta entidad aseguró que: *“La prohibición establecida en el inciso noveno del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, no debe ser aplicada con retroactividad sino que, por el contrario, se deben respetar los derechos de propiedad de quienes adquirieron terrenos mayores a una UAF en los términos de las disposiciones legales anteriores. Ahora bien, si con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley 160 el titular del predio decide transferirlo, debe hacerlo atendiendo las limitaciones normativas actuales, es decir ajustándose a la prohibición prevista en la Ley 160 de 1994”*⁹. Como se observa, el Incoder aclara la supuesta disputa sobre la vigencia del artículo 72 de la Ley 160, que el Gobierno pretende provocar para favorecer la concentración de la tierra.

Pero hay un elemento adicional. Esta interpretación ya ha sido de hecho aplicada en los casos concretos que conoce el Incoder. En efecto, en el caso de presunta acumulación del Magistrado Pretelt, el mismo Incoder ha emprendido recientemente la elaboración de demandas de nulidad contra los predios propiedad del Magistrado en el departamento de Córdoba¹⁰, debido a que superan la extensión de la UAF. Estos predios fueron adjudicados antes de 1994 y el Incoder les está aplicando los límites impuestos por la Ley 160 de 1994 para sustentar sus acciones de nulidad. Es claro entonces que el Proyecto de Ley de Zidres está impulsando unas modificaciones que interpretan la vigencia de las leyes de manera errónea y amañada.

Pero el problema que tiene la interpretación amañada del Gobierno sobre las prohibiciones para concentrar la tierra por encima de los límites permitidos no es solo un problema de vigencia. Es también un problema de políticas públicas en materia de derechos. Una medida que permita concentrar la tierra si las adjudicaciones se hicieron antes de 1994 es a todas luces regresiva, lo cual está prohibido por nuestro ordenamiento constitucional. En efecto, en materia

⁹ Respuesta del Incoder a petición del Senador Alberto Castilla, radicada mediante oficio N° HSJACS-0254, contestada el 20 de abril de 2015.

¹⁰ Disponible en: <http://noticiasunolaredindependiente.com/2015/03/21/noticias/pretelt-acumulo-baldios-en-monteria>

de derechos sociales está prohibida la aprobación de medidas que provoquen retrocesos respecto de medidas del Estado que han tenido como objetivo avanzar en la garantía de los derechos. En este sentido, el levantamiento de las prohibiciones de concentración de la propiedad para situaciones anteriores a la ley 160 de 1994, aun cuando dichas prohibiciones sí existían, genera un retroceso frente a los límites que, a través de distintas medidas, ha adoptado el Estado colombiano para frenar la concentración en la propiedad de la tierra y avanzar de manera progresiva en la garantía del derecho a la tierra.

La concentración de la tierra es el verdadero propósito del Proyecto de Ley de Zidres, a pesar de que el gobierno y sus representantes en el Congreso quieran disfrazar la discusión para desviar la atención de la opinión pública. Aunque quieran mostrar las supuestas bondades que traería la “asociatividad” en las Zidres para el campesinado, las organizaciones campesinas saben muy bien cuáles son los reales propósitos de las Zidres y a quiénes benefician. Por eso seguirán alerta a los debates que le restan a este proyecto, los cuales se retomarán el próximo 20 de julio cuando inicie la siguiente legislatura.

Edición 451 – Semana del 19 al 25 de junio de 2015