Imprimir

El tema de la tierra es central en el Acuerdo Final (AF) firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP; en la medida en que hay un reconocimiento, por parte de los diferentes analistas e investigadores, de la existencia de un problema estructural asociado con la extrema desigualdad en la distribución del acceso a la tierra agrícola (Cuadro 1, Gráfico 1), así como con los graves problemas de informalidad en su tenencia.

Respecto a la tenencia de la tierra, la evolución histórica señala que la política de redistribución de la tierra ha tendido más hacia la concentración, en lugar, de mejorar su distribución. La violencia, de los últimos años, contribuyó a profundizar la concentración de la tierra (Gráfico 2). De acuerdo con el último censo agropecuario, el 0.18% de las Unidades de Producción Agropecuaria concentran cerca del 61.22% de las hectáreas del territorio no étnico.

El coeficiente de GINI, es una medida de desigualdad que varía entre 0 y 1, a medida que se aleja de cero (0) hay una mayor inequidad en la distribución. El Gini de concentración de la tierra que se corresponde con la curva de Lorenz que aparece en el Gráfico 1 es de 0.9198; mostrando un aumento importante entre los diferentes periodos que se estudien; sin olvidar las diferentes fuentes y marcos metodológicos a las cuales se tuvo que recurrir para su cálculo. Cabe anotar que en 1960 y 1988 el coeficiente Gini se calculó en 0.8677 y 0.08403 respectivamente.

De igual manera, la Misión Rural identificó que con base en la información catastral el número de predios inscritos eran 3’946.376, de los cuales solo 1’466.591 tiene título de

propiedad, lo que significa cerca del 63% de las propiedades inscritas se encuentran en la informalidad. De acuerdo con el Ministerio de Agricultura, un solo proceso de formalización vale cerca de $17 millones y se demora 5 años; entonces, el proceso total de formalización equivaldrá a cerca de $42 billones; sin contar aquellos que no se encuentran formados catastralmente.

El Decreto-Ley "Por la cual se adoptan disposiciones de ordenamiento social de la propiedad y tierras rurales para contribuir a la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera" inicialmente llevaba por título "Por la cual se adoptan disposiciones de Ordenamiento Social de la Propiedad y Tierras Rurales y se dictan otras disposiciones" tuvo una adición al tratar de enmarcarlo dentro del Acuerdo Final al que llegaron las FARC-EP y el Gobierno Nacional.

Sin embargo, como se espera mostrar en estas cortas líneas, el Decreto-Ley no guarda relación con la filosofía ni el espíritu del Acuerdo Final (AF) para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Para ello, comienzo con el análisis del Artículo 2: *"Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. El Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, es el conjunto de procesos encaminados a administrar, asignar, reconocer, clarificar, restituir, sancionar, consolidar o reglamentar, según corresponda, los derechos de uso y propiedad y las diversas relaciones existentes con la tierra para propiciar las condiciones que permitan su aprovechamiento como factor productivo generador de desarrollo para las regiones y de riqueza a todo aquel que ejerce relaciones legítimas con ella cumpliendo las funciones social y ecológica de la propiedad.*

El Ordenamiento Social de la Propiedad Rural promueve la seguridad jurídica de los derechos de uso y propiedad sobre la tierra para contribuir a su uso productivo y cerrar las brechas sociales en el campo mediante su acceso y aprovechamiento, fomentando la transparencia del mercado de tierras rurales, facilitando el acceso a incentivos, instrumentos de financiamiento y asistencia técnica" [Subrayado fuera del texto].

En el artículo segundo se observa un componente economicista importante, que domina otros componentes de carácter constitucional y social, como es el de la función social de la propiedad de la tierra y la redistribución de la propiedad.

El primer elemento corresponde al aprovechamiento de la tierra como factor productivo. En el marco de la teoría neoclásica, la remuneración por el uso del suelo debe ser igual a su productividad marginal, es decir, a la variación de la cantidad producida de un bien debido a la variación del factor productivo.

Con base en esta premisa, los baldíos que se asignen a los campesinos de escasos recursos, o que permanezcan en poder del Estado, deben garantizar la Unidad Agrícola Familiar (UAF), definida como la extensión básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, que conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada le permite obtener un ingreso promedio mensual de dos salarios mínimos legales vigentes; la cual va a ser el costo que va a pagar quien haga uso del baldío, una vez se apruebe "*el derecho real de superficie*" que se propone en el Proyecto de Decreto-Ley:

"Artículo 32. Derecho real de superficie. Créase el derecho de superficie como el derecho real por el cual el propietario de un predio rural, otorga a otra persona denominada superficiario, el uso, goce y disposición jurídica de la superficie del inmueble para emplearla por un tiempo determinado, haciendo suyo lo plantado, construido o ubicado en el inmueble".

Así, con el Decreto-Ley se desfigura el AF, de un lado; se perpetúa los estados de pobreza en la que se encuentran los adjudicatarios de tierras baldías, del otro, y finalmente, se les garantiza la oportunidad de explotación de las tierras baldías a los grandes empresarios a un muy bajo precio.

En segundo lugar, se busca promover la seguridad jurídica de los derechos de uso y propiedad y con ello fomentar la transparencia del mercado en tierras, para que las mismas ingresen al libre mercado (oferta y demanda); olvidándose del mandato constitucional de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios de manera integral, es decir, proveyéndoles bienes públicos esenciales (educación, salud, vivienda, entre otros) así como crédito, asistencia técnica, comercialización; de tal forma que con ello se mejore el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Los hechos denunciados en estos días por la Contraloría General de la República sobre las triquiñuelas jurídicas de parte de grandes grupos de poder para hacerse a las tierras baldías, y para que la Agencia Nacional de Tierras "adelante las acciones judiciales necesarias para anular las ventas de predios de origen baldío en aquellos casos en que se verifique acumulación indebida de Unidades Agrícolas Familiares o enajenaciones efectuadas por adjudicatarios originales sin el lleno de los requisitos legales"; debería ser un foco central del Decreto-Ley a efecto de fortalecer la institucionalidad asociada al manejo de los predios de origen baldío; el acceso integral y progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores

agrarios, así como al mejoramiento de su nivel de vida; en otras palabras, el fortalecimiento de la intervención estatal en este campo.

Adicionalmente, y dado el rol estratégico que viene adquiriendo la propiedad de tierras a nivel nacional e internacional, el Decreto-Ley debería precisar y fortalecer el rol de los predios baldíos adjudicados a efecto de desvirtuar la tesis que una vez el Estado adjudica los baldíos estos escapan o salen del patrimonio público y, por ende, de las responsabilidades estipuladas en el Artículo 64 de la Carta Política.

En tercer lugar, el Proyecto de Decreto Ley olvida que si bien es necesario que el Estado promueva el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, esta se debe dar en el marco de una política integral de acceso al crédito y a la asistencia técnica, no en condiciones de mercado que contribuya a mejorar las condiciones económicas y sociales de quienes acceden a ella: “no es menos cierto que tal fin no se logra únicamente con la adjudicación de tierras baldías, que es una forma de hacerlo, sino también con otras políticas, como por ejemplo, la concesión de créditos a largo plazo y con facilidades de pago; la creación de subsidios para la compra de tierras, el fomento de las actividades agrícolas, etc.” (Sentencia C-595 de 1995).

Lo anterior, se enlaza con el cuarto elemento, cual es el de la función social de la propiedad. “En el caso de las tierras baldías rurales dicha función social se traduce en la obligación de explotarla económicamente y destinarla exclusivamente a actividades agrícolas, en no explotar el terreno si está destinado a la reserva o conservación de recursos naturales renovables, etc., en una palabra, la función social consiste en que el derecho de propiedad debe ser ejercido en forma tal que no perjudique sino que beneficie a la sociedad, dándole la destinación o uso acorde con las necesidades colectivas y respetando los derechos de los demás”: “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de

los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos" (Sentencia C-595 de 1995). ¿Es posible, que con el "derecho real de superficie" se cumpla con la función social de las tierras baldías? Claramente, no.

Finalmente, no sobra señalar que el Decreto-Ley propuesto no tiene como único objetivo la formalización de la propiedad, hay mucho más elementos de fondo como los que aquí han sido expuestos y sobre los cuales es muy débil.

En este orden de ideas, si bien hay necesidad de regular el tema de tierras tal y como lo exige el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; las partes firmantes del Acuerdo Final, en especial las FARC-EP, se deben pronunciar acerca de la conexidad que guarda el Decreto-Ley "Por la cual se adoptan disposiciones de ordenamiento social de la propiedad y tierras rurales para contribuir a la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera" con el AF, pues a todas luces se observan más la compilación y reiteración de elementos rechazados por el Congreso de la República en proyectos gubernamentales anteriores. De igual forma, el Gobierno Nacional ha venido planteando que con el Decreto-Ley en cuestión, se busca facilitar y desarrollar el Acuerdo Final (criterio de finalidad), sin embargo, tal y como se observó aquí, hay elementos que claramente van en contravía del AF, así como, del rol de los predios baldíos.

Jorge Enrique Espitia. Mayo 9 de 2017