

## INDEPAZ: DEBATE POST PLEBISCITO SOBRE LA REFORMA RURAL INTEGRAL

### Documento en elaboración – agregue su comentario

*Las propuestas presentadas para “un nuevo acuerdo” por voceros de la oposición en el Plebiscito del 2 de octubre tienen en común que quieren introducir compromisos de garantías y beneficios especiales a grandes inversiones basadas en la concentración de la tierra y de recursos naturales. En temas que ya están en los acuerdos las propuestas presentadas en octubre buscan que se haga explícita la protección a los grandes empresarios. Pero lo más importante y difícil de incluir en el texto del Acuerdo Final son los temas nuevos que quieren introducir para sanear situaciones irregulares de ocupación territorial y para derogar normas que limitan megaproyectos por chocar con derechos colectivos, campesinos o con normas de restitución de tierras o de protección ambiental.*

*En el cuadro resumen se observa que la mayoría de las propuestas del Centro Democrático en materia agraria están ya en el texto del Acuerdo Final y pueden ser objeto de aclaraciones.*

*Las peticiones del CD sobre catastro y baldíos pretenden mantener bajo el predial y lavar situaciones irregulares de apropiación de tierras por parte de un centenar de grandes propietarios. Estos temas no deben resolverse en el texto del Acuerdo Final - AF.*

El actual debate sobre los contenidos del Acuerdo Final parten del supuesto que la Reforma Rural Integral ya acordada se mantiene en unos mínimos que, primero, no lesionan el derecho de propiedad privada – individual o colectiva - las instituciones y principios democráticos, y segundo, la hacen realizable y efectiva con alcances muy modestos.

OBJECIONES Y PROPUESTAS DE OPOSITORES AL ACUERDO FINAL	COMENTARIOS (borrador)
<p>Los opositores sostienen que el AF sustituye el modelo actual por otro basado en la economía campesina.</p>	<p>No existe en el AF una definición sobre lo que es “modelo de desarrollo rural” y su diferencia con las políticas y normas existentes. Se pretende que se reconozca como modelo rural uno basado en la gran propiedad y megaproyectos y que ubica a la economía familiar y de pequeña escala como ineficiente y sólo pertinente como aliada y satélite de la gran empresa. El AF se limita a reconocer la necesidad de apoyar a la economía campesina en un modelo mixto y articulado con la empresa agroindustrial y las economías propias de los territorios colectivos</p>
<p>Afirma el CD que el gobierno negoció con las Farc el modelo de desarrollo, lo cual –dice– “genera una ilegitimidad insubsanable”. Pastrana sostiene que el Acuerdo Final “propone un nuevo modelo de desarrollo económico fundamentado en la economía campesina y familiar” (“Memorando de Trabajo”, 13 de octubre). En este punto que es central, coincide también Marta Lucía Ramírez, quien solicita que los acuerdos contemplen “un modelo empresarial para el desarrollo rural, más allá de la entrega de tierras a campesinos” (Marta Lucía Ramírez, EL TIEMPO 15 de oct. 2016).</p>	<p>En materia rural el AF contiene unas reformas modestas, que podrían haber sido tramitada hace mucho simplemente con base en la Constitución Nacional y las leyes vigentes, como, por ejemplo, el nuevo catastro, el impuesto predial progresivo, el Fondo de tierras, a ser constituido, que prevé además una cifra de 3 millones de hectáreas</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser verdaderamente integral e inclusiva. Sin menoscabo del énfasis que</li> </ul>	<p>Los Planes Nacionales Rurales del Acuerdo contemplan acciones de gran escala para proveer bienes y servicios públicos.</p>

<p>se le quiera dar a la “economía campesina, familiar y comunitaria” dentro de un producción familiar de búsqueda de equidad, una reforma integral debe reconocer la existencia de la producción empresarial de mayor escalas, su importancia dentro del desarrollo rural y la economía nacional, y la también obligación del Estado de promoverla dentro de condiciones establecidas</p>	<p>Los bienes públicos previstos: vías terciarias, electrificación y conectividad a Internet son para todos. De ellos se beneficia la producción empresarial y campesina. El énfasis que se le quiere dar a la economía campesina, familiar y comunitaria obedece a los diagnósticos del sector rural. En cuanto a riego y drenaje y asistencia técnica y tecnológica, los estudios de la Misión para la Transformación del campo señalan que “el país ha focalizado buena parte de los recursos para adecuación de tierras en grandes distritos de riego que no han beneficiado prioritariamente a los pequeños productores... Respecto a las medidas de sanidad agropecuaria... vale la pena resaltar que muchas veces estas no llegan efectivamente a los pequeños productores”<sup>1</sup>. Se contempla en el Acuerdo dar acceso al crédito y estímulos a la productividad y a la comercialización de los campesinos pues son ellos los que más problemas tienen estos aspectos. El crédito por ejemplo esta intermediado por la banca y ésta requiere garantías. La tierra, que podría ser la garantía no sirve pues en casi el 70% de los casos no hay títulos ciertos de propiedad. La informalidad afecta a los pequeños productores no a los grandes.</p>
<p>• Ser verdaderamente integral desde el punto de vista productivo. Históricamente, las reformas centradas exclusivamente en la redistribución de la tierra no han logrado disminuir la pobreza rural.</p>	<p>La Reforma Rural Integral (RRI) del Acuerdo no se centra exclusivamente en la distribución de la tierra. La RRI tiene tres partes: 1. Acceso y uso de la Tierra, 2. Planes Nacionales Rurales (infraestructura y adecuación de tierras, desarrollo social y estímulos a la productividad, 3. Programas de desarrollo con enfoque Territorial (mayor celeridad en las regiones más afectadas por el conflicto, mayor pobreza, menos institucionalidad y presencia de economías ilegales).</p>
<p>El Gobierno caracterizará con precisión el concepto de Baldío de la Nación y los procesos de su conversión a propiedad privada a partir de la ocupación de buena fe. La propiedad de las tierras baldías ocupadas de buena fe dentro de los tiempos que prescribe la ley será respetada y formalizada, y esos predios no harán parte del Fondo de Tierras.</p>	<p>El objetivo de la propuesta del CD es legalizar a grandes inversionistas que tienen situaciones irregulares de ocupación de baldíos o de concentración y acaparamiento de predios de campesinos que les fueron titulados en zonas de colonización en el siglo XX. Quieren excluir del fondo de tierras las tierras de la orinoquía que han sido acaparadas ilegalmente por grandes empresarios nacionales y extranjeros. El Fondo de Tierras tiene como fuentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Extinción judicial y administrativa de dominio. Esto ya está previsto en la legislación vigente.</li> <li>2. Recuperación de baldíos. En algunos casos están ocupados por campesinos que reúnen las condiciones para ser adjudicatarios y en este caso lo que habría que hacer es titularles el baldío. Si el ocupante no reúne los requisitos para ser sujeto de reforma agraria en los términos de la Ley 160 de 1994 debe salir del predio y dejarlo para los que sí tienen derecho.</li> <li>3. Expropiación con indemnización. Está también incluida en la Ley 160 de 1994.</li> </ol> <p>En lo que se refiere a predios que eran anteriormente baldíos y que han sido acaparados en grandes concentraciones de tierras en la Orinoquía no existen referencias en el AF. Tampoco se mencionan las grandes inversiones de multiempresas que concentran tierras y recursos. Si se llegará a reabrir este tema la mesa tendría que considerar las propuestas de la Cumbre Agraria,</p>

<sup>1</sup> El Campo Colombiano. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo. Pag. 124

	<p>étnica y popular que pide limitar la extranjerización y revertir el acaparamiento para megaproyectos forestales, agroindustriales y minero energéticos.</p> <p>Nota: Hay procesos judiciales en curso por acaparamiento de tierras por grandes empresas nacionales o extranjeras que no se consideran en el AF y que no es adecuado resolver por esa vía en tanto no hubo acuerdo en la mesa en más de tres años de trabajo.</p>
Respetar el derecho a la legítima propiedad privada.	<p>El acuerdo no cuestiona la legítima propiedad privada. No se cambia el modelo económico de mercado capitalista. La constitución exige respetar la propiedad privada en todas sus formas: pequeña mediana o gran escala: individual, empresarial, colectiva en territorios étnicos, asociativa o cooperativa, etc. Desde 1936 se estableció que la propiedad de la tierra es una función social que reclama obligaciones. En 1991 se le agregó la función ecológica.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la asociatividad de los pequeños propietarios preexistentes y nuevos.</li> </ul>	<p>No tiene lugar meter en el acuerdo la visión unilateral de subordinación de los pequeños propietarios a la gran empresa tal como se pretende con las “alianzas productivas” para megaproyectos agroindustriales.</p> <p>Tiene mucho sentido promover la asociatividad especialmente de pequeños productores para así mejorar su gestión. El gobierno viene impulsando el tema apoyado con la cooperación internacional (los franceses tienen bastante que enseñar sobre esto). La Agencia Nacional de Tierras (ANT) tiene la misión de crear factores de asociatividad entre pequeños y grandes propietarios.</p>
<p><b>La Tierra</b></p> <p>La selección de los beneficiarios del Fondo Gratuito de Tierras, y de los beneficios subsidiarios (subsidios, capital semilla y el acceso a otros programas socio económicos) debe obedecer a criterios objetivos definidos en la ley. En ningún caso las FARC, a través de organizaciones en los territorios de su influencia, puede tener participación directa o indirecta en la selección de beneficiarios.</p>	<p>La Ley 160 de 1994 es clara en cuanto a requisitos para adjudicación de tierras baldías o de subsidios para compra de tierras. Los requisitos son objetivos. No se ha acordado cambiarlos. Según la Ley es la ANT quien selecciona los beneficiarios y adjudica los baldíos.</p> <p>En cuanto a las zonas priorizadas esto es competencia de la Junta Directiva de la ANT.</p>
<p>Los acuerdos no deben afectar propietarios o poseedores honestos, cuya buena fe debe dar presunción, no desvirtuable, de ausencia de culpa. No obstante, con el mismo fin de garantizar la legítima propiedad de la tierra, el Estado deberá precisar las competencias, el alcance e instancias procesales para la aplicación de la extinción administrativa de dominio por incumplimiento de la función ecológica y de la expropiación administrativa por motivos de interés social o utilidad pública.</p>	<p>Las competencias, alcance e instancias procesales para la extinción de dominio ya están previstas en las Leyes, decretos, sentencias y normas vigentes.</p> <p>Los opositores pretenden lograr en esta revisión del AFD lo que no han alcanzado en el Congreso de la República en cuanto a contra reforma a la Ley de Víctimas. Buscan favorecer a acaparadores de tierras de familias desplazadas o de colonos.</p>

<p>Se hace necesario, igualmente, promover la revisión integral de la legislación ambiental y de su institucionalidad.</p> <p>El reconocimiento de que los recursos provenientes de la “economía de guerra de propiedad de esa organización”, incluida la tierra despojada, se deben poner al servicio de la reparación de las víctimas, debe quedar explícito en el acuerdo.</p>	<p>El AFD no debe incluir formulaciones abstractas sobre revisiones normativas. Y menos abrir la puerta a la derogatoria de normas de protección ambiental y regulación a las inversiones de alto impacto en los ecosistemas y poblaciones.</p> <p>Esto ya está en el capítulo de víctimas del Acuerdo.</p>
<p>El Estado garantizará que el uso económico de la tierra rural sea determinado por el libre mercado, dentro de las limitaciones de una legislación ambiental actualizada. No obstante, mediante incentivos y beneficios podrá estimular determinados usos de la tierra en función de las prioridades establecidas en los planes departamentales, regionales o nacionales, y de las orientaciones macroeconómicas del país.</p>	<p>Nada del acuerdo riñe con esto.</p> <p>Esta tesis de favorecer el mercado libre de la tierra quiere favorecer el acaparamiento. Pero también puede llevar a exigir la eliminación de subsidios, exenciones y entrega de plusvalía y recursos a grandes empresarios que no son competitivos ni eficientes y requieren el traslado de rentas públicas para proyectos de agrocombustibles, forestales, minero energéticos, hidrocarburíferos, de infraestructura, entre otros.</p>
<p><b>El Catastro</b></p> <p>La Reforma Rural Integral debe ceñirse al artículo 9º de la Ley 101 de 1993, que establece que “Cuando las normas municipales sobre el uso de la tierra no permitan aprovechamientos diferentes de los agropecuarios, los avalúos catastrales no podrán tener en cuenta ninguna consideración distinta a la capacidad productiva y la rentabilidad de los predios, así como sus mejoras, excluyendo, por consiguiente, factores de valorización tales como el influjo del desarrollo industrial o turístico, la expansión urbanizadora y otros similares”. De no ser así, el levantamiento catastral rural, como base del impuesto predial, se convierte en una exacción para el productor. Los procesos de actualización catastral respetarán la propiedad legítima de la tierra y sus usos productivos actuales.</p>	<p>La actualización catastral se hará siguiendo las normas vigentes sobre catastro las cuales de ninguna manera atentan contra la propiedad legítima y sus usos productivos actuales.</p> <p>El catastro es un inventario de la situación de los predios en sus aspectos físicos, económicos y jurídicos. Como inventario registra la realidad predial. No modifica la propiedad ni el uso que se le da a los predios.</p> <p>En el proceso de actualización, y en algunos casos formación, del catastro, habrá que darse prioridad a las zonas más perturbadas por el conflicto armado. DNP calcula que de los 187 municipios más afectados 117 (63%) tiene su catastro desactualizado es decir que hace más de 5 años que no se revisan los cambios en valor, condición jurídica o en el tamaño de los predios.</p> <p>No tiene sentido pedirle al AF que solucione problemas de lotes o predios de engorde que se benefician con la valorización por obras de infraestructura, bienes públicos o expansión de la urbanización.</p> <p>La propuesta de no progresividad del predial y otras en beneficio de la gran propiedad desconoce la desigualdad existente. El AF no ha resuelto este problema y hacia el futuro queda pendiente establecer un sistema equitativo que prohíba impuesto predial de los predios grandes que sean menores que el que paga por hectárea el pequeño propietario.</p>
<p>Las instituciones gubernamentales serán las únicas autorizadas para desarrollar dichos procesos. El Gobierno deberá priorizar el reto de la necesaria actualización catastral en la cobertura, ligada al proceso de registro, dos aspectos fundamentales para la formalización de la propiedad.</p>	<p>No se ha previsto trasladar la responsabilidad de los procesos catastrales a instituciones no gubernamentales.</p> <p>La Ley 1753 de 2015 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: <i>Todos por un nuevo país</i> en su artículo 104, ordenó la implementación de un catastro con enfoque multipropósito que trascienda el enfoque fiscal actual y contemple las funciones económicas, sociales y ambientales de la propiedad, como prerrequisito para un adecuado ordenamiento del territorio. A través de dicho artículo, contempló igualmente, la creación de un</p>

	<p>Sistema Nacional de Gestión de Tierras a partir de la información del catastro multipropósito y del registro público de la propiedad y, adicionalmente, ordenó la adopción de estándares modernos en materia cartográfica y de información predial. Entre estos se incluyen instrumentos y procedimientos novedosos para alcanzar la plena coherencia entre el catastro y el registro, y avanzar en la formalización de la propiedad, tales como los levantamientos por barrido predial masivo, y la rectificación administrativa de área y linderos de bienes inmuebles a partir de acuerdo de voluntades de los propietarios (artículo 105).</p>
<p>En cuanto a la valoración del actual levantamiento catastral rural, por el contrario, los predios caracterizados han presentado un incremento sustancial, de 32 billones de pesos en 2002, a 157 billones en 2015, que ha incidido en el también incremento exagerado del impuesto predial.</p>	<p>El IGAC reporta en sus informes que el catastro no ha sido formado en el 28,5% del territorio (en especial en zonas rurales) y está desactualizado en el 63,9% de los municipios. Según el DNP (Doc. CONPES 3859 de junio 2016 sobre catastro multipropósito) los avalúos catastrales no reflejan adecuadamente la condición económica de los inmuebles, ni las determinantes y las dinámicas de su mercado. Por lo general, los avalúos catastrales se encuentran por debajo de su valor comercial. Estudios realizados por el DNP estiman que la diferencia promedio entre los avalúos comerciales y los catastrales es cercana al 40%. Esta brecha es mucho más grande en los avalúos de las zonas rurales los cuales según la información del IGAC están más desactualizados que los de los predios urbanos.</p> <p>Respecto al impuesto predial las cifras del IGAC muestran que el 80% de los municipios tiene tasas efectivas de recaudo menores a las dispuestas en la normatividad vigente. (Ley 1450 de 2011). Es claro que lo que existe es de una parte un subavaluo de los predios y de otra parte un cobro efectivo del impuesto predial alejado de los mínimos legales (solo 5 municipios recaudan más del 10/mil). Esto sin mencionar la fijación de tarifas planas que no se corresponden con la obligación de establecer tarifas progresivas para que los predios de mayor valor paguen más.</p>
<p>Se deben limitar o desmontar las Zonas de Reserva Campesina evitando autonomías o características de entidad territorial campesina</p>	<p>Las ZRC en el AF se limitan al compromiso de la aplicación de la ley 160/1994 y se consideran una figura de formalización de situaciones de tenencia resultado de la colonización campesina especialmente en el siglo pasado.</p>

Nota: se incluyen en el cuadro aportes de Camilo González Posso, Gloria Barney, Dario González, Henry Caballero y otros asistentes al taller en Indepaz el 18 de octubre de 2016.