

¿PLAN NACIONAL DE DESALOJO? ¹

LA FIGURA DE UTILIDAD PÚBLICA Y EL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA COMO MEDIOS PARA EL DESPOJO

NATIONAL PLAN OF EVICTION?

THE FIGURE OF PUBLIC UTILITY AND INFRASTRUCTURE SECTOR AS A MEANS TO DISPOSSESSION

Por: Alberto Castilla

Recibido marzo 2013 Revisado mayo 2014 Aceptado Julio 2014

Resumen:

La figura de utilidad pública, que tiene rango constitucional, resulta de extrema importancia para la realización de los proyectos de interés nacional y estratégico, pues es la que permite la expropiación de los derechos de propiedad sobre las tierras que son necesarias para desarrollar dichos proyectos. El gobierno actual y los anteriores son conscientes de ello, por lo que desde hace tiempo han venido promoviendo la utilización de esta figura de manera ligera e ilimitada para favorecer intereses de las grandes empresas que están detrás de estos negocios y no los de la ciudadanía.

Palabras clave: utilidad pública, despojo, desarrollo, pobreza, colonización.

Abstract:

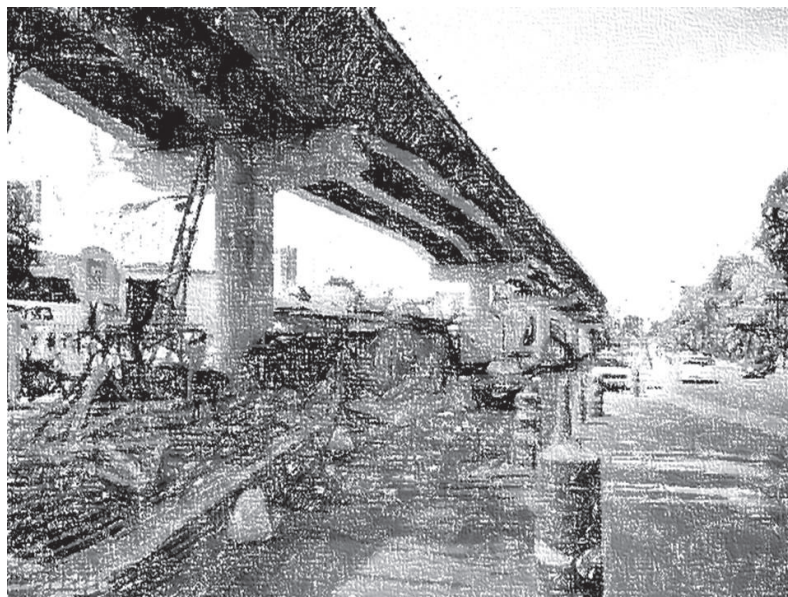
The figure of public utility, which has constitutional status, it is extremely important for the realization of projects of national and strategic interest, because it is what allows the expropriation of property rights over land that are necessary to develop such projects. The current government and the previous ones are aware of this, so have long been promoting the use of this figure of light and unlimited to favor big business interests that are behind these businesses and not citizenship.

Keywords: public utility, dispossession, development, poverty, colonization

1. Senador República de Colombia, líder movimiento Campesino, actual senador de la República de Colombia, electo por voto popular.

Al preguntarle a un amigo y líder campesino su opinión sobre el Plan Nacional de Desarrollo, me contestó lo siguiente: “Ese no es un plan de desarrollo. Es un plan de desalojo”. Con estas palabras, el dirigente campesino Teófilo Acuña logró resumir muy bien las pretensiones que se esconden detrás de varias de las propuestas que integran el proyecto de ley del PND que el Gobierno presentó al Congreso para este cuatrenio y que actualmente se discute en el Congreso. Algunas de ellas, relacionadas con los denominados “proyectos de interés nacional y estratégico” (PINES), están dirigidas justamente a facilitar el despojo de tierras y territorios mediante la utilización amañada de la figura de utilidad pública. Dentro de estos proyectos se encuentran los de hidrocarburos, minería, energía e infraestructura, los cuales son sectores priorizados por el Gobierno tanto en las Bases del PND como en el articulado del proyecto de ley, y son los que constituyen los verdaderos pilares del desarrollo de Santos.

El sector de infraestructura, por ejemplo, es una de las principales apuestas económicas del PND. Esto se debe a la contracción del sector minero-energético y a las necesidades del gran capital derivadas de los tratados de libre comercio, así como al impulso del mode-



Fotografía: José F. Valencia G. obra pública

lo extractivista y agroindustrial, todo lo cual requiere de vías o flujos para movilizar y exportar los bienes y servicios. Ante la desaceleración de la economía mundial y la caída de los precios internacionales de los commodities, en particular del petróleo, uno de los factores que propone el gobierno para reactivar la demanda es la infraestructura, como se menciona reiteradamente en las Bases del Plan. A diferencia de lo que ocurre con otros sectores, la infraestructura ha pasado de agache bajo la premisa de que su modernización nos beneficiará a todos y todas. Vale la pena preguntarse qué riesgos trae para las comunidades que habitan los lugares que requieren ser utilizados para impulsar estos proyectos, qué intereses se esconden dentro del supuesto “interés nacional” de los mega-

proyectos que son impulsados por el PND y a quiénes beneficia esta estrategia dentro del plan.

Expropiación exprés para garantizar viabilidad de PINES

La figura de utilidad pública, que tiene rango constitucional, resulta de extrema importancia para la realización de los proyectos de interés nacional y estratégico, pues es la que permite la expropiación de los derechos de propiedad sobre las tierras que son necesarias para desarrollar dichos proyectos. El gobierno actual y los anteriores son conscientes de ello, por lo que desde hace tiempo han venido promoviendo la utilización de esta figura de manera ligera e ilimitada para favorecer intereses de las

grandes empresas que están detrás de estos negocios y no los de la ciudadanía.

El problema no es la figura de la utilidad pública, la cual es válida como límite al derecho a la propiedad cuando las tierras deban ser realmente utilizadas para intereses que no sean privados (los del propietario) sino públicos (los de la colectividad). De esta manera, el Estado está habilitado para expropiar a los dueños de bienes inmuebles en aras de la utilidad pública que deberían tener ciertos bienes, siempre que haya un proceso equitativo, debido y justo, en el que haya una indemnización -también justa- que le permita al propietario encontrar un bien similar en otro lugar y continuar con su proyecto de vida. Así, no puede haber expropiación sin que se alegue que detrás de esa acción hay un interés superior y público, y sin que medie un debido proceso conducente a la indemnización.

Como el Estado no está habilitado para expropiar si no alega tener un motivo de utilidad pública para ello, el gobierno ha decidido convertir, unilateralmente y sin un asomo de participación popular, proyectos que realmente benefician

a privados en interés de la nación. Esto no es una novedad del PND, pues la arbitrariedad de esta figura viene siendo utilizada para imponer todo tipo de proyectos (mineros, hidroeléctricos, entre otros), pero el texto que se está discutiendo actualmente del PND le da varios impulsos.

El problema no es la figura de la utilidad pública, la cual es válida como límite al derecho a la propiedad cuando las tierras deban ser realmente utilizadas para intereses que no sean privados (los del propietario) sino públicos (los de la colectividad).

Por un lado, el artículo 50 del texto aprobado por las comisiones económicas conjuntas, establece que el gobierno “organizará” el Sistema Nacional de Proyectos de Interés Nacional y Estratégico como una estrategia de gestión pública para la “optimización de procedimientos y trámites” de los denominados “Proyectos de Interés Nacional y Estratégico” (PINE). Asimismo establece que la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Pines (CIPE) seleccionará los proyectos que se considerarán como PINE, y que su ejecución y desarrollo constituyen, por sí

solos, motivos de utilidad pública e interés social, quedando autorizada la expropiación de bienes por la vía judicial o administrativa. Por su parte, el artículo 52 establece que La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) tramitará “de manera integral y exclusiva los permisos y licencias ambientales requeridos en la ejecución de los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos –PINE”.

Los artículos son problemático por varias razones. En primer lugar porque, para tener semejantes potestades, la CIPE goza de poca o casi nula publicidad. ¿Alguien sabe cómo opera esta instancia y cómo está regulada? En segundo

lugar porque la CIPE está compuesta exclusivamente por el Gobierno nacional y el nivel central, excluyendo a gobiernos locales y la participación popular. El CIPE fue creado en el 2013 y la conforman los Ministerios del Interior, Hacienda, Minas y Energía, Ambiente y Transporte, así como el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de la Presidencia. Teniendo la misión de planificar y decidir sobre proyectos que supuestamente nos benefician a todos, la CIPE parece más una instancia de aprobación y agilización

de trámites para los proyectos que sean sometidos a esta instancia, que el lugar en el que se tomarán decisiones que consulten los intereses del pueblo.

De paso, quedan excluidas las comunidades a quienes sí les incumbe la realización de los PINES, no precisamente porque estos proyectos las vayan a beneficiar, sino porque la selección de un proyecto como de interés nacional y estratégico por la CIIPE apareja, según el artículo 50 del proyecto de ley del PND, la declaratoria de utilidad pública. Ello conduce, como se expuso anteriormente, a la expropiación. Así, bajo este artículo se le da vía libre a la expropiación de todos los bienes que se sean necesarios para llevar a cabo la multiplicidad de proyectos que pasan y pasarán por la CIIPE. De ahí la trascendencia de estos artículos dentro del PND, pues dan vía libre a un organismo netamente gubernamental para decidir qué proyectos serán de interés social y estratégico, agilizando sus trámites y licencias, al tiempo que permiten una expropiación que, así concebida, es más un despojo por vía legal que una legítima expropiación de bienes. Para ser legítima y legal requeriría que los motivos de utilidad pública realmente fueran de interés de todos y todas, y que adicionalmente fueran consultados con quienes sufren el impacto directo de dichos proyectos.

Como si fuera poco, el artículo 51 del proyecto de ley del PND, aprobado por las comisiones conjuntas, “reserva” ciertos bienes, que tienen destinatarios constitucionales específicos, al beneficio del capital privado. Dicho artículo impide que las tierras solicitadas en restitución por las víctimas del despojo sean entregadas a sus legítimos dueños cuando los terrenos se encuentren en áreas declaradas de “interés público”. Según el artículo, este sería uno de los casos en los que habría “imposibilidad jurídica” para restituir el bien, por lo que en estos casos procedería la compensación y no la restitución. En una ponencia anterior, eliminada en el texto aprobado, se impedía que el Incoder adjudicara baldíos a los campesinos y campesinas en las “áreas declaradas de utilidad pública”.

Aunque esta última disposición fue modificada y eliminada, la que continúa sobre quienes han sido víctimas del despojo, implica que los campesinos (en su mayoría víctimas de la usurpación y desplazamiento forzado), constitucionalmente destinatarios de la reparación, deben ceder sus derechos a favor de intereses privados en virtud de una utilidad pública inconsulta y no comprobada. Esta disposición es además cínica, pues los países latinoamericanos que implementaron reformas agrarias utilizaron la

figura de la utilidad pública o figuras similares justamente para expropiar tierras a terratenientes y distribuirlas entre los campesinos sin tierra. La reforma agraria es entonces la que resulta de utilidad pública y de interés nacional, y es evidente que la restitución de tierras en sí misma es insuficiente si no viene acompañada de una política de democratización en el acceso a la tierra.

Todo proyecto que quiera obtener el calificativo de utilidad pública debería surtir un proceso participativo en el que se demuestre realmente el interés público y en el que se cotejen los demás intereses públicos en juego. El derecho a la reparación de las víctimas del despojo, que incluye como medida principal la restitución de las tierras usurpadas, tiene rango constitucional. ¿No es acaso de interés público y social reparar a las víctimas?, ¿No es acaso la paz uno de los supuestos pilares del PND? Nuevamente parece que el gobierno distorsiona la utilidad pública y la utiliza a su conveniencia, dejando de lado cuestiones que sí ameritarían el calificativo que le está dando a proyectos del gran capital.

¿Infraestructura para quién?

Si los PINES son en el fondo una forma de despojo legalizado, vale la pena preguntarse por



Fotografía José F. Valencia G. fuente pública

los beneficiarios de la locomotora de la infraestructura. Es claro que algunas empresas se verían beneficiadas con tal regulación al convertirse en posibles gestoras de obras con inversiones y ganancias multimillonarias. Dentro de ellas se destacan Corficolombiana, corporación cuyo principal accionista es Luis Carlos Sarmiento Angulo, el principal banquero de Colombia, quien se auto-define como “el principal inversionista en infraestructura vial”, siendo accionistas entre otras de Concesionaria Vial de los Andes S.A., Proyectos de Infraestructura S.A., Concesiones CCFC S.A., Desarrollo Vial del Norte de Bogotá S.A., además de otros proyectos de infraestructura hidroeléctrica y de servicios públicos.

Otras familias “notables” de la política nacional tienen intere-

ses en el sector. Tal es el caso de los Gerlein, a través de Valorcon S.A., la séptima empresa con más concesiones en el país según información del Ministerio de Transporte, la cual tiene proyectos en la Costa Norte y otras regiones del país. José Antonio Vargas Lleras, hermano del actual vicepresidente de la República, hace parte de la Junta Directiva de Emgesa, que adelanta, entre otros, el Proyecto Hidroeléctrico de El Quimbo. Debemos resaltar que es justamente el Vicepresidente quien tiene a cargo la Dirección para la Coordinación de Infraestructura, lo cual le sirve como palanca para asegurarse la Presidencia de la República en 2018 a costa de favorecer intereses privados.

Como en tantos otros temas, con la infraestructura el gobierno antepone el interés de

los grandes inversionistas por encima del acceso a la tierra de los campesinos, el cuidado del ambiente y el respeto a las comunidades. La utilidad pública no puede seguir utilizándose para favorecer intereses privados, y en cualquier caso las comunidades afectadas deben tener siempre participación y deben poder tener la palabra. Esto es lo que defenderemos en las discusiones del PND que se adelantan en el Congreso.

Referencias bibliográficas

1. En las Bases del PND se leen afirmaciones como las siguientes: “(...) el sector privado tendrá un papel fundamental en los proyectos de inversión en las asociaciones público privadas, que contribuirán a la ejecución de las grandes obras de infraestructura que desarrollará el país en los próximos años” o “El sector de la construcción será el pilar más importante del crecimiento de la economía colombiana en el periodo 2015-2018. Se espera que su crecimiento promedio sea el 9,2 %, explicado por un crecimiento esperado del 7,5 % en el sector de edificaciones y del 9,9 % en el sector de obras civiles”.
2. “En la actualidad somos el principal inversionista en infraestructura vial en Colombia. Participamos en cinco de las principales concesiones viales del país (Coviandes, PISA, Panamericana, CCFC y Concesionaria Ruta del Sol, de las cuales controlamos las 4 primeras)”. Ver <http://www.corficolombiana.com/Webcorficolombiana/paginas/documento.aspx?idd=2346&idr=566>